LE GUIDE OPÉRATIONNEL DE LA DEMARCHE « FAIRE FONTIONNER LES MARCHES AU BENEFICE DES PAUVRES » (M4P)

Publication financée par le Département du Royaume Uni pour le Développement International (DFID) et la Direction du Développement et de la Coopération (DDC)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

GLOSSAIRE

1. INTRODUCTION 1

1.1 Quel est l'objet du Guide Opérationnel M4P ? 1
1.2 A qui s'adresse le *Guide Opérationnel* M4P ? 1
1.3 Le *Guide* et son mode d'emploi 1
1.4 Mise en garde à propos du *Guide* 2

2. MISE EN ROUTE 3

2.1 Introduction: considérations de base 3
2.2 En quoi ces considérations sont-elles importantes ? 3
2.3 Caractéristiques et exigences assurant le succès de programmes M4P 3
2.4 Implications de ces considérations de base 4

3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P 7

3.1 Introduction 7
3.2 La grille M4P 8
3A Etablir le cadre stratégique 11
3B Comprendre les systèmes de marché 19
3C Définir des résultats durables 31
3D Faciliter le changement systémique 45
3E Prendre la mesure du changement 61

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P 75

4.1 Introduction 75
4.2 Ressources humaines et compétences 75
4.3 Relations externes 78
4.4 Systèmes et structures 81

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES 87

5.1 Construire une vision 89
5.2 Etudier la demande 91
5.3 Frontière d'accès 93
5.4 Cadre logique (ou cadre de projet) 95
5.5 Établir une offre 99
5.6 Développer les Associations Professionnelles (AP) 101
5.7 Impliquer des entreprises pilotes 103
5.8 Promouvoir le développement de la chaîne de valeur 105
5.9 Comprendre les incitations 107
5.10 Subventionner les entreprises 109
5.11 Guider les processus participatifs 112
5.12 Analyse des moyens d'existence 114
5.13 Système de gestion des connaissances 116
5.14 Logique d'impact d'intervention 119
5.15 Marchés interconnectés 121
5.16 Stimuler la demande 123
5.17 Anatomie d'une transaction 125
5.18 Evaluation rapide de marché 128

AVANT-PROPOS

Selon les estimations, environ 2,6 milliards de personnes vivent actuellement avec moins de 2 $US par jour. Près d'un milliard n'ont pas accès à l'eau potable, 1,6 milliards n'ont pas accès à l'électricité, et 3 milliards ne bénéficient d'aucun moyen de télécommunication. Ceci représente un manque énorme en termes d'accès à des services de base. La plupart des personnes pauvres vivant dans des zones dépourvues de services publics se trouvent dépendre du marché privé pour assurer leur subsistance. Consommateurs, ces hommes et ces femmes doivent attendre des marchés privés qu'ils assurent leurs besoins en nourriture et en services. Travailleurs ou producteurs, ils vendent travail ou production sur ces mêmes marchés. Mais leurs moyens d'accès à ces marchés sont souvent difficiles, et coûteux. Les marchés eux-mêmes, parfois informels, ne sont pas toujours compétitifs, et ne sont pas nécessairement en mesure de répondre aux besoins réels de ces populations défavorisées.

À l'échelle mondiale, l'économie globale n'intègre pas correctement ces pauvres, qui de fait sont exclus de ses avantages. Dans son ouvrage *Development as Freedom*, Amartya Sen dépeint la participation à l'échange économique comme une part essentielle de la vie sociale. Selon lui, libertés économiques et libertés politiques et sociales sont étroitement liées. Les personnes pauvres, bien souvent, n'en bénéficient pas.

Faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres (M4P) est une approche visant à réduire la pauvreté, appuyée ces dernières années par des bailleurs de fonds, dont le Département pour le Développement International du Royaume Uni (DFID) et la Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC). L'idée centrale de la démarche est le constat que les personnes pauvres dépendent des marchés pour leur subsistance. Aussi, l'amélioration des conditions d'existence des pauvres, et par là même, la réduction de la pauvreté, passent par une amélioration durable des marchés visant à les rendre plus efficaces pour les pauvres. Améliorer l'accès et la compétitivité de ces marchés permettra aux populations pauvres de trouver leurs propres voies pour sortir de leur situation, en leur apportant la possibilité de vrais choix et de véritables opportunités. Les marchés qui fonctionnent bien génèrent par ailleurs de plus grands avantages économiques.

Ils stimulent en effet les investissements et encouragent les entreprises à innover, à réduire leurs coûts et à assurer une meilleure qualité d'emplois, de biens et de services, à un plus grand nombre de consommateurs. Permettre aux populations pauvres de participer à la croissance économique est la voie la plus sûre de les aider à sortir de la pauvreté, et constitue une stratégie pour échapper à la dépendance envers les programmes d'aide.

Ces dernières années, les agences d'aide au développement ont porté une attention particulière aux approches de développement des marchés. Il s'agit notamment, parallèlement à M4P, de *Marchés croissant inclusifs* du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), *Créer des opportunités pour la majorité*, de la BID (Banque Interaméricaine de Développement), et *Quatre milliards demain*, de la SFI (Société financière internationale). Parmi les entreprises, il y a un intérêt de plus en plus marqué pour l'investissement social, les pratiques commerciales durables, le commerce équitable, et la prise en compte de la base de la pyramide. En dépit de différences de terminologie et d'ordres de priorité, l'ensemble de ces démarches considère que, pour assurer un développement durable, il est indispensable d'impliquer les pauvres dans l'économie de marché.

Afin d'assurer la bonne compréhension et la prise en compte de la démarche de développement du marché, et de manière à consolider les expériences acquises, le DFID et la DDC ont commandité une série de trois documents consacrés à M4P. Destinés au personnel des agences de développement et des gouvernements, aux chercheurs et aux praticiens, ils visent à présenter une étude globale claire de la démarche, aussi bien théorique que pratique.

Synthèse présente les lignes essentielles de l'approche – sa justification y compris les preuves de son impact, et les points clés de sa mise en œuvre. *Perspectives* expose les concepts qui sont à la base de M4P, et étudie sa mise en application dans divers domaines, tels que finance, agriculture, eau, main d'œuvre et changements climatiques. Ces deux premiers documents ont pu être réalisés grâce au soutien de la DDC.
Le Guide opérationnel (le présent document) (réalisé grâce au soutien de DFID) constitue une base de référence opérationnelle pour la mise en œuvre de M4P, en particulier par une présentation générale des bonnes pratiques, des défis les plus couramment rencontrés, et des principales leçons tirées de l'expérience.

Ces documents ont été établis par une équipe du Centre Springfield, avec l'aide et les conseils de Marshall Bear, Gerry Bloom, Richard Boulter, Don Brown, Jean-Christophe Favre, Tracy Gerstle, Alison Griffith, Justin Highstead, Joanna Ledgerwood, Marc Lundy, Luis Osorio, Alexandra Miehlbradt, Mark Napier, Kate Philip, David Porteous, Peter Roggekamp, Prashant Rana, Hugh Scott, Dominic Smith, et Jim Tomecko.

Une version électronique de ces documents est également disponible sur le site www.M4Pnetwork.org.
Nous espérons qu'ils vous aideront à mieux répondre aux défis que constitue le développement de l'économie de marché au bénéfice des personnes pauvres.

Peter Tschumi
Section Emploi et Revenu
DDC, Berne

Harry Hagan
Conseiller économique sénior et Chef d'équipe
Groupe Croissance & Investissement (GIG), Département Politique et Recherche; DFID, Londres

GLOSSAIRE

Acteur du marché: organismes ou individus intervenant au niveau d'un système de marché, fournisseurs ou consommateurs, mais aussi régulateurs, concepteurs de normes ou prestataires de services, d'information, etc. Ceci inclut donc des organismes privés ou publics, ainsi que des ONG, des associations professionnelles, des institutions universitaires ou des groupes issus de la société civile.

ACV: Analyse de la chaîne de valeur.

Agences: organismes œuvrant pour le développement – financés par l'aide internationale ou d'autres sources non commerciales – qui interviennent en temps que bailleurs ou facilitateurs dans le développement des systèmes de marché.

AP: association professionnelle ou syndicat professionnel (voir aussi organisme représentatif).

Approche: ensemble de principes, de cadres de référence et d'éléments de bonne pratique qui détermine à la fois l'analyse d'un système de marché et les actions mises en œuvre pour le faire évoluer.

Attribution plausible: approche de suivi/évaluation visant à équilibrer crédibilité et praticité lors de l'évaluation de la part d'impact réel d'un programme sur la croissance, l'accès aux marchés, et la réduction de la pauvreté.

Bailleur de fonds: organisme - tel qu'une agence de développement - qui fixe des objectifs et apporte un financement dans un but de développement de marché, généralement sous la forme d'un programme ou d'un projet.

Biens publics: biens ou services dont l'utilisation est non rivale et non exclusive, ne pouvant donc être offerts par des entreprises privées.

Cadre stratégique: ensemble d'objectifs hiérarchisés, rattaché à la finalité d'un programme M4P de réduction de la pauvreté, et consistant en interventions ciblées, pour un changement durable du système de marché.

Calibrage: s'assurer que l'échelle et l'intensité des interventions d'un facilitateur, ainsi que ses objectifs, sont cohérents avec les normes et le contexte du système de marché.

Changement systémique: changement affectant les causes sous-jacentes des performances du système de marché – généralement parmi les règles et les fonctions d'appui – susceptible d'engendrer un fonctionnement plus efficace, plus durable et plus inclusif des systèmes de marché.

Crowding-in: processus fondamental visant à intégrer de nouveaux acteurs ou fonctions dans le système de marché, pour le rendre plus performant pour les populations pauvres. Le crowding-in peut se traduire par un élargissement (davantage de transactions au niveau des fonctions essentielles du marché), un renforcement (fonctions d'appui), ou une extension (nouveaux marchés ou territoires).

DEL: Développement économique local.

Entreprise pilote: entreprise capable d'exercer une influence déterminante sur d'autres entreprises ou d'autres acteurs, notamment en raison de sa taille, ou de ses qualités reconnues en terme d'innovation.

ERM: évaluation rapide de marché.

Externalités: retombées, positives ou négatives, non prises en compte dans les prix du marché.

Facilitation/facilitateur: action ou agent, extérieur à un système de marché, mais dont l'intervention vise à atteindre l'objectif d'intérêt public de changement systémique.

FFOM ***(Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces)*:** technique d'analyse situationnelle prenant en compte les points forts, les faiblesses, les opportunités, les menaces.

Fonctions d'appui: ensemble de mécanismes sous-tendant le noyau de l'échange, et permettant au marché de se développer, d'apprendre, de s'adapter, et de croître, incluant, notamment développement de produits, renforcement des capacités, recherche et développement (R&D), coordination et plaidoyer.

Fonctions essentielles (noyau dur): éléments constituant la base des échanges entre fournisseurs (l'offre) et consommateur (la demande) de biens et de services, au cœur des systèmes de marché. Le moyen d'échange peut être financier ou non financier (mécanismes de redevabilité, par exemple).

Information asymétrique: niveau d'information inégal, où l'un des agents d'une transaction de marché – fournisseur ou consommateur – se trouve mieux informé que l'autre.

Institutions: structures et mécanismes – formels ou informels – de régulation sociale, politique et économique, dans une société/économie, qui conditionnent les incitations et le comportement des acteurs du marché. Le concept d'Institution se réfère donc aux fonctions d'appui et aux règles – fréquemment définies comme « règles du jeu » - du système de marché.

GLOSSAIRE

Intervention: ensemble cohérent d'actions ou d'activités temporaires, par lesquels les facilitateurs tentent de faire évoluer le système de marché.

Local: un acteur (notamment en référence au gouvernement) ou fonction faisant partie intégrante d'un système de marché spécifique, à l'opposé d'un facilitateur, externe au système.

Logique d'impact: modèle mettant en évidence la chaîne de causalité grâce à laquelle les activités d'un programme aboutissent à des résultats positifs pour la réduction de la pauvreté. Etant ajustées à des interventions spécifiques ou à des marchés, les logiques d'impact sont par conséquent plus détaillées qu'un cadre stratégique (voir cadre stratégique).

M4P *(Making Markets Work For the Poor)*: faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres – ou démarche de développement du marché.

Marché: ensemble de dispositions mettant en relation fournisseurs et acheteurs dans l'échange de biens ou de services; interaction de l'offre et de la demande.

Marchés interconnectés: un système de marché qui, tout en étant un marché en lui-même, constitue les fonctions d'appui ou les règles d'un autre système de marché.

MoU *(Memorandum of Understanding)*: lettre d'intention.

OdB: organisation de base ou organisation communautaire.

Organismes: entités formelles jouant divers rôles dans le système de marché.

Organismes représentatifs: organismes agissant dans l'intérêt d'un groupe spécifique, tels que syndicat ou associations de consommateurs. Désignés également sous le terme d'associations professionnelles (voir aussi AP).

Outils/instruments: méthodologies relativement standardisées en terme d'analyse de marché (analyses de la chaîne de valeur ou enquêtes d'utilisation, de comportement et d'image…) ou d'intervention (bons d'achat et fonds d'encouragement…).

Pérennité (définition M4P): capacité du marché à assurer un flux de biens et de services adéquats et différenciés, offerts et consommés par les populations pauvres, au-delà de la période d'intervention.

Règles: éléments de régulation formelle (lois, réglementations et normes) et informelle (valeurs de référence, normes relationnelles et sociales), jouant un rôle clé dans la définition des incitations et des comportements au sein des systèmes de marché.

SE: Suivi-Evaluation.

AMED: approche des moyens d'existence durables *(SLA: Sustainable Livelihoods Approach)*.

Système de marché: mécanismes impliquant acteurs et fonctions multiples, comprenant trois séries de fonctions principales (noyau, règles et fonctions d'appui) assurées par divers acteurs (secteur privé, Etat, associations professionnelles, société civile, etc.) par lesquelles l'échange s'effectue, se développe, s'adapte et croit. Un concept par lequel aussi bien les marchés au sens conventionnel du terme que les services de base peuvent se visualiser.

Transaction intégrée: bien ou service n'ayant pas de prix direct, mais dont le coût est intégré ou caché dans l'échange d'un autre bien ou service qui lui est payant.

Triangulation: observer un système de marché depuis de multiples perspectives, et utiliser de multiples sources pour acquérir une vision plus globale, en mettant à l'épreuve les présupposés et les idées reçues ainsi que les biais naturels des outils individuels et des sources d'information.

1. INTRODUCTION

1.1 Quel est l'objet du Guide Opérationnel M4P ?

L'intention de ce *Guide* est d'apporter une ressource opérationnelle accessible pour faciliter la mise en œuvre de la démarche M4P.

Ce Guide est le troisième volet d'un ensemble de documents sur l'approche M4P (Making Markets Work for the Poor), faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres. Le premier - Synthèse - était une introduction à la démarche. Perspectives - le second volet - faisait l'analyse de la mise en œuvre de M4P dans divers domaines. Le *Guide opérationnel* est plus directement axé sur les méthodes de mise en œuvre, mais il s'appuie sur les deux premiers documents et sur la connaissance générale qu'en a le lecteur.

Le *Guide* a quatre objectifs:

- Identifier les considérations de départ pouvant inciter des organisations à élaborer des programmes M4P, à commissionner ou à mettre en œuvre ces programmes.
- Expliquer les cadres et les principes devant guider le processus de mise en œuvre, en définissant les défis génériques et la manière de les résoudre.
- Identifier les principales questions de gestion et de gouvernance associées aux programmes M4P.
- Présenter un survol des bonnes pratiques pouvant être utiles lors de la mise en œuvre de M4P, incluant des leçons tirées de l'expérience d'application et des références à des ressources plus détaillées.

1.2 A qui s'adresse le *Guide Opérationnel* M4P ?

Le *Guide* s'adresse aux organisations partageant l'objectif public d'améliorer le fonctionnement des marchés au bénéfice des pauvres:

- Les praticiens: organisations mettant en application la démarche M4P - facilitateurs - et leurs bailleurs de fonds.
- Les organisations qui souhaitent intégrer à leur travail actuel la réflexion et les aspects pratiques de M4P, plutôt que d'élaborer un programme M4P spécifique.
- Les organisations assumant un rôle plus stratégique dans les marchés, en particulier les agences gouvernementales et les associations professionnelles assumant des rôles de direction et de coordination ou des *think-tanks* et des consultants, impliqués dans l'innovation et le conseil.

1.3 Le *Guide* et son mode d'emploi

Le *Guide* n'a pas vocation à être lu de bout en bout, de la première à la dernière page. Le lecteur peut se rendre directement au chapitre correspondant à ses besoins, sans nécessairement lire les chapitres précédents.

Il s'agit ici d'introduire les cadres et les principes essentiels de M4P, d'expliquer comment les mettre en pratique, d'identifier les défis généralement rencontrés lors d'une intervention, et d'expliquer comment y faire face. Tout au long du *Guide*, des passages essentiels sont signalés par les symboles suivants:

CONS — Conseils

DEF — Définitions

RISQ — Risques

APP — Exemples d'application

EXP — Expériences de praticiens

1. INTRODUCTION

Le *Guide* présente trois types d'exemples: (a) de brèves illustrations ou un point particulier du texte principal; (b) des *exemples* plus complets et (c) des *exemples d'application* accompagnant le lecteur au travers des principes ou des cadres essentiels de M4P. Les exemples sont anonymes, mais se rapportent à des cas réels ou à une synthèse de divers cas réels.

Le *Guide* est composé de cinq parties:

Chapitre	Contenu:
1. INTRODUCTION	Panorama des objectifs et de la composition du Guide, mode d'emploi.
2. MISE EN ROUTE	Pré-requis d'un M4P réussi et implications pour concevoir le programme et le commanditer.
3.COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P	Principes et cadres essentiels, et méthode de mise en pratique.
4.GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P	Considérations importantes pour la gestion et la gouvernance des programmes M4P.
5.BONNES PRATIQUES	Outils spécifiques et bonnes pratiques intégrés à des programmes M4P.

1.4 Mise en garde à propos du *Guide*

Le *Guide* n'est pas un manuel point par point. Il se veut une référence utile dont les praticiens peuvent s'inspirer, mais n'oblitère pas le fait que la mise en œuvre de M4P ne peut se réduire à un plan tout tracé ni à une formule automatique. Intervenir dans des systèmes de marché complexes ne se limite pas à respecter un check-list sans réfléchir: la souplesse et la créativité sont indispensables. Ceci étant dit, les interventions réussies ne s'improvisent pas: elles restent guidées par une stratégie et s'appuient sur des cadres pratiques et des principes éprouvés. Tout au long de la lecture, il faut garder à l'esprit cette (potentielle) discordance de la mise en œuvre de M4P. D'un côté, il s'agit d'une démarche rigoureuse, et stratégiquement cohérente. De l'autre - dans ce cadre stratégique global - elle doit faire preuve de souplesse et de créativité.

Les différentes composantes de la démarche M4P correspondent à l'habituel cycle de projet; aussi le chapitre 3 est-il à l'image de cette évolution cyclique. Cependant, si cette présentation peut donner l'idée d'une progression linéaire et méthodique, en pratique, les interventions exigent qu'il y ait constamment réflexion et adaptation - prendre du recul pour mieux avancer.

2. MISE EN ROUTE

2.1 Introduction: considérations de base

Les organisations souhaitant élaborer, commissionner ou mettre en œuvre des programmes relevant de la démarche M4P (Encadré 1) doivent prendre en compte certaines recommandations de base s'ils veulent réussir:

- Les programmes M4P doivent pouvoir gérer la diversité, le dynamisme et le risque; ils doivent faire preuve d'opportunisme et de réactivité et ils interviennent comme catalyseur.
- Les facilitateurs doivent demeurer proches des marchés; il leur faut faire preuve de connaissances et de perspicacité, savoir agir avec un esprit d'entreprise et garder leur indépendance.

Ce chapitre (a) présente les caractéristiques des programmes M4P réussis; (b) définit les pré-requis présidant à la conception d'un programme et à sa mise en œuvre, qui seront ensuite présentés plus complètement dans le *Guide*; et (c) identifie les implications immédiates de ces critères, au niveau de la conception d'un programme, de son positionnement, des mécanismes de financement, du portefeuille d'intervention et du calendrier.

Si ce *Guide* concerne principalement les programmes d'interventions relevant spécifiquement de la démarche M4P, les remarques présentées ici sont valables pour toute initiative de financement public se donnant pour objectif le développement systémique des marchés. Ce *Guide* est donc également pertinent pour:

- Les programmes déjà mis en œuvre, ne se référant pas directement à M4P mais souhaitant adopter une démarche plus nettement orientée vers les marchés.
- Les gouvernements qui analysent leur rôle dans diverses situations et souhaitent trouver dans M4P des principes directeurs.

De même, certaines organisations peuvent souhaiter réévaluer la pertinence de leur approche globale du développement de marché. Les recommandations présentées ici peuvent aider les organisations à évaluer leurs pratiques, leurs équipes et les structures actuelles pour déterminer comment mieux axer leur action sur le changement systémique.

Encadré 1
Qu'est-ce que M4P ?

M4P est une démarche visant à une amélioration durable et effective des conditions de vie des pauvres, en comprenant et en agissant sur les systèmes de marché. Applicable aux agences de développement et aux Etats, sur un plan économique aussi bien que social, elle se définit par un certain nombre de caractéristiques:

- Approche encadrant non seulement une meilleure compréhension de la place des pauvres dans les systèmes de marché (analyse) mais donnant des principes directeurs pour faire effectivement changer les choses (actions).
- Axée sur le développement des systèmes de marché, s'attaquant aux causes (plutôt qu'aux symptômes) de leur mauvaise performance.
- Visant des changements systémiques et extensifs.
- S'engageant pour la pérennité. Il s'agit donc de prendre en compte non seulement l'existant, en termes de fonctions et d'acteurs clés, mais leur meilleur fonctionnement potentiel, sur la base des incitations et des capacités des acteurs à assumer divers rôles.
- Intervenant en tant que facilitateur, pour les agences externes; agir pour catalyser d'autres acteurs, au sein du système de marché (sans y prendre part directement).
- Le moyen de compléter et de renforcer les méthodologies actuelles de développement.

2.2 En quoi ces considérations sont-elles importantes ?

- Pour les *bailleurs de fonds*: elles encadrent les prises de décision préliminaires, portant sur le programme, sa conception et l'engagement avec des facilitateurs.
- Pour les *facilitateurs*: elles reflètent les réalités opérationnelles du développement de marché auxquelles ils auront à faire face. Il y a souvent là une source de conflits entre bailleurs de fonds et organismes chargés de la mise en œuvre, qu'il faut prendre en compte dès le début, et tout au long des négociations et du processus contractuel.

2.3 Caractéristiques et exigences assurant le succès de programmes M4P

Quels sont les ingrédients essentiels assurant la réussite de programmes M4P ? D'expérience, ils sont fortement dépendants du contexte et doivent donc être solidement structurés. Pour catalyser un changement systémique durable, ils doivent:

- Savoir *s'adapter à la diversité et au dynamisme*: l'axe dominant - l'amélioration des systèmes de marché - exige une certaine souplesse, pour faire face à des situations complexes et évolutives.

2. MISE EN ROUTE

- Faire preuve *d'opportunisme et de réactivité*: assurer la pérennité signifie que l'appropriation locale doit être encouragée. Il s'agit de comprendre les capacités et les incitations des divers acteurs du marché, et d'y répondre, en préservant une cohérence stratégique.
- Savoir *gérer le risque*: le défi est de stimuler le changement au sein de situations instables, en s'appuyant souvent sur les acteurs locaux. Une marge d'échec est à prévoir; il s'agit donc de diversifier les activités, de manière à éviter de « mettre tous les œufs dans le même panier ».
- Agir comme *catalyseur*: les programmes cherchent à déclencher d'importants changements à partir d'actions modestes, ciblées et temporaires. Il faut donc savoir commencer petit, bâtir ensuite sur les réussites, pour assurer un impact durable et à large échelle, par le crowding-in des fonctions et des acteurs du marché.

Qu'est-ce que cela signifie pour les facilitateurs ? Leur efficacité dépend d'un certain nombre de caractéristiques:

- *Proximité avec les marchés*: les facilitateurs doivent établir avec les acteurs du marché des relations qui intègrent compréhension et empathie éclairée, mais en toute indépendance. La facilitation peut être vue comme un pont à établir entre les objectifs publics des bailleurs (agences et pouvoirs publics) et les finalités étroites et privées des acteurs du marché.
- *Connaissance et perspicacité*: être suffisamment informé pour être en mesure d'analyser le système de marché et évaluer les opportunités de changement.
- *Esprit entrepreneurial*: une orientation qui permet aux facilitateurs de repérer les opportunités et de présenter rapidement aux différents acteurs une « offre » adaptée à leur situation, mais qui apporte aussi une solution aux contraintes systémiques.
- *Indépendance*: un statut permettant aux facilitateurs d'être perçus par les acteurs du marché comme impartiaux, de façon à ce que leur rôle soit bien compris et accepté.

2.4 Implications de ces considérations de base

Ces caractéristiques et ces exigences ont des implications pour les praticiens, en particulier pour les bailleurs de fonds, en termes de flexibilité aux niveaux de: la conception du programme, son positionnement, les mécanismes de financement, le montage des activités d'intervention et le calendrier (cf. Encadré 2).

- *Bailleurs de fonds*: ils doivent s'assurer que ces considérations ont bien été intégrées dans la conception du programme, le contrat et le suivi.
- *Facilitateurs*: ils doivent évaluer si les contrats envisagés avec les bailleurs reflètent ces considérations et correspondent aux propositions faites et aux négociations.

Encadré 2
Questions essentielles présidant à la conception d'un programme M4P

- La conception du programme garantit-elle suffisamment de souplesse ?
- Le programme est-il correctement positionné dans le paysage organisationnel du pays ?
- Le programme peut-il s'adapter aux mécanismes de financement de l'agence ?
- La conception intègre-t-elle une approche portefeuille ?
- Le calendrier et le financement sont-ils appropriés ?

La conception du programme garantit-elle suffisamment de souplesse ?

Parvenir au changement est un processus imprévisible, notamment dans des systèmes socio-économiques complexes et dynamiques. Il est essentiel de savoir suivre et ajuster périodiquement la direction des programmes, au vu des changements obtenus. Les programmes M4P demandent une grande souplesse opérationnelle; il est donc nécessaire d'intégrer à la conception du programme des mécanismes de rétroaction et d'ajustement. En pratique, les agences y parviennent grâce à:

- Un schéma général formant un cadre clair, avec des objectifs principaux et des indicateurs guidant l'axe général et la direction du programme (c'est-à-dire sa stratégie), sans pour autant être trop dirigiste ni détaillé quant aux résultats spécifiques (c'est-à-dire pas trop opérationnel). Ceci est présenté plus en détails aux Sections 3A et 3E, et dans les Notes de Bonnes Pratiques 5.4 et 5.14.
- Des contrats de gestion (et des budgets) qui privilégient les résultats et évitent de définir trop étroitement les compétences et les apports attendus des facilitateurs contractualisés. Ceci est exposé plus en détails au Chapitre 4.

Le programme est-il correctement positionné dans le paysage institutionnel du pays ?

Le fait qu'un programme M4P s'inscrit dans un paysage institutionnel national spécifique a des répercussions importantes sur les qualités attendues de souplesse, de proximité et d'indépendance. Une trop grande proximité avec un acteur (par exemple, dans le cas d'une implantation dans un Ministère) fait courir le risque de perdre son indépendance et d'être perçu comme partial, ce qui minerait la capacité du programme à influencer d'autres acteurs, publics ou privés. A l'inverse, certains programmes ne peuvent réussir que s'ils sont explicitement appuyés par un acteur reconnu pour ses qualités de réformateur, qu'il relève des pouvoirs publics, du secteur privé ou de la société civile.

2. MISE EN ROUTE

Le positionnement d'un programme M4P dépend du contexte et de trois facteurs en particulier:

- L'«économie politique» dominante, soit les facteurs politiques, légaux et sociaux;
- La nature des marchés cibles et la source de leur manque de performance;
- La capacité des acteurs clés.

A titre d'exemple: *le degré d'implication de l'Etat dans les programmes M4P va dépendre de son influence potentielle - ou de sa capacité à exercer une influence - dans un secteur spécifique, de l'ampleur des réformes mises en place pour les pauvres, et de ses capacités à mieux assumer son rôle. Ancrer un programme M4P axé sur les marchés ruraux dans un département de l'agriculture fait a priori sens. Cela peut cependant contraindre le programme à s'intéresser aux problèmes de distribution en milieu rural, relevant normalement du département des transports ou des travaux publics. Ou il peut s'avérer que les décideurs clés du Ministère en question font preuve d'incompétence ou n'ont pas la volonté pour reconsidérer le rôle de l'Etat concernant les subventions aux intrants (politiquement avantageuses) ou les services de vulgarisation (traditionnels). Ces questions peuvent empêcher le département d'être une force positive de changement.*

Il est essentiel de faire la distinction entre partenariat politique ou appropriation (par exemple comme un volet de l'accord bilatéral) et les divers partenariats qu'un programme peut mettre en place dans une optique d'intervention (c'est-à-dire avec des co-facilitateurs ou des acteurs de marché). Ceci est analysé plus en détails au Chapitre 4.

CONS

Au moment de la conception du programme, il n'est pas toujours possible d'avoir une totale compréhension de ces facteurs de positionnement. La prudence est à recommander en pareil cas. Plutôt que d'établir un partenariat avec une organisation opérationnelle aux attributions précises réduites - une agence gouvernementale par exemple -, il est préférable de s'engager avec une entité plus neutre et d'un niveau hiérarchique plus élevé, comme un ministère par exemple. Ou essayer de définir une appropriation par l'Etat des résultats du programme plutôt que de ses structures.

Le programme peut-il s'adapter aux mécanismes de financement de l'agence ?

Les impacts des programmes M4P peuvent prendre du temps et ils ne seront pleinement effectifs qu'une fois la crédibilité du programme bien établie sur le marché. A la lumière de l'expérience, le mécanisme de financement le mieux adapté semble être l'aide programmatique, du fait de la plus grande souplesse de ses décaissements.

M4P s'adapte également à d'autres types de financement par des bailleurs de fonds, tels que l'appui budgétaire et l'approche sectorielle (SWAP), tous deux s'effectuant par le canal des gouvernements des pays hôtes. Quoique cela puisse réduire les possibilités de lancer des programmes M4P autonomes, les cadres M4P restent utiles pour réévaluer et définir le rôle de l'Etat dans différents marchés.

Le système de financement commun *(basket funding)* est approprié s'il s'agit de mettre en commun et d'harmoniser des ressources provenant de divers donateurs, mais, d'expérience, il est vital que les bailleurs impliqués partagent la même vision des résultats escomptés et un même engagement vis-à-vis de la démarche M4P, apparaissant comme le meilleur moyen d'y parvenir (voir également le Chapitre 4).

La conception du programme intègre-t-elle une approche portefeuille ?

L'« approche portefeuille » doit être intégrée à la conception du programme, pour une meilleure gestion des risques et une garantie de souplesse permettant au programme de demeurer opportuniste et réactif face à un environnement dynamique.

DEF

Dans l'approche portefeuille, un programme conserve une combinaison flexible de marchés, de points d'entrée, de partenaires et de types d'activités d'intervention. La performance des éléments isolés du portefeuille est alors moins importante que la performance générale. Il est possible d'abandonner ce qui a échoué, d'ajouter des éléments, et de construire sur les éléments performants ou de leur donner plus d'ampleur. Cette approche (abandonner/ajouter/ construire) est difficile à mener dans une stratégie rattachée à un seul partenaire, un seul point d'entrée ou un seul type d'activité.

Une telle approche présente plusieurs avantages:

- Elle évite le risque de « mettre tous les œufs dans le même panier ».
- Elle donne la flexibilité d'intégrer de nouveaux partenaires et activités, en fonction des opportunités et de l'évolution des circonstances.
- Elle permet aux programmes de conserver une bonne dynamique d'activité, sans dépendre de la contribution d'un seul partenaire.

2. MISE EN ROUTE

CONS

Favoriser l'appropriation locale signifie souvent travailler au rythme de partenaires locaux, dont la capacité d'engagement n'est pas liée au calendrier du programme mais dépend de cycles politiques ou budgétaires, d'éventuels changements de direction ou de saisonnalités de production. Une approche portefeuille permet au programme de mener de front plusieurs lignes d'activité, avec divers partenaires, les uns avançant rapidement, d'autres restant dans l'attente d'une prochaine reprise, certains enfin ayant abandonné.

Intégrer une approche portefeuille est généralement plus facile pour de gros programmes, impliqués sur des marchés multiples. Néanmoins, les petits programmes font face aux mêmes incertitudes et peuvent utiliser cette approche dans le cadre d'un seul marché, pour répartir les risques et réduire leur dépendance envers un seul partenaire, un seul point d'entrée ou une seule ligne d'activité.

D'expérience, une trop grande rigidité initiale dans la définition des partenaires, des points d'entrée ou des activités peut fragiliser l'opportunité d'un programme à adopter une approche portefeuille et donc sa capacité à gérer le risque.

Le calendrier du programme est-il approprié ?

La conception du programme doit anticiper le fait que le calendrier (et l'évolution des dépenses) d'un programme M4P peut s'avérer différent de celui d'un projet conventionnel. Un programme M4P se déroule sur une période de 5 à 7 ans approximativement.

Les programmes démarrent généralement petits, prennent le temps de trouver leur rythme, d'assimiler les ressources et d'atteindre les résultats. Par conséquent, les dépenses liées au programme connaissent une accélération après les deux premières années. Il est important de souligner que l'approche privilégiée par les programmes demeure celle d'intervention par «petites impulsions»: le volume des dépenses augmente avec le passage des interventions initiales à des actions plus extensives et non en raison d'une plus grande lourdeur de l'approche.

3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

3.1 Introduction

En termes simples, la démarche M4P apporte (a) une réflexion stratégique sur la poursuite d'objectifs de réduction de la pauvreté par le développement des systèmes de marché; (b) un cadre pour comprendre les systèmes de marché, et en définir une vision pérenne et réaliste; (c) un guide pour l'action.
Le *Guide* répond au défi de la mise en œuvre pratique de cette démarche - comment la rendre opérationnelle.
Le processus d'intervention M4P comprend cinq composantes opérationnelles, correspondant aux principales étapes d'un cycle classique de projet (cf. Figure 1).

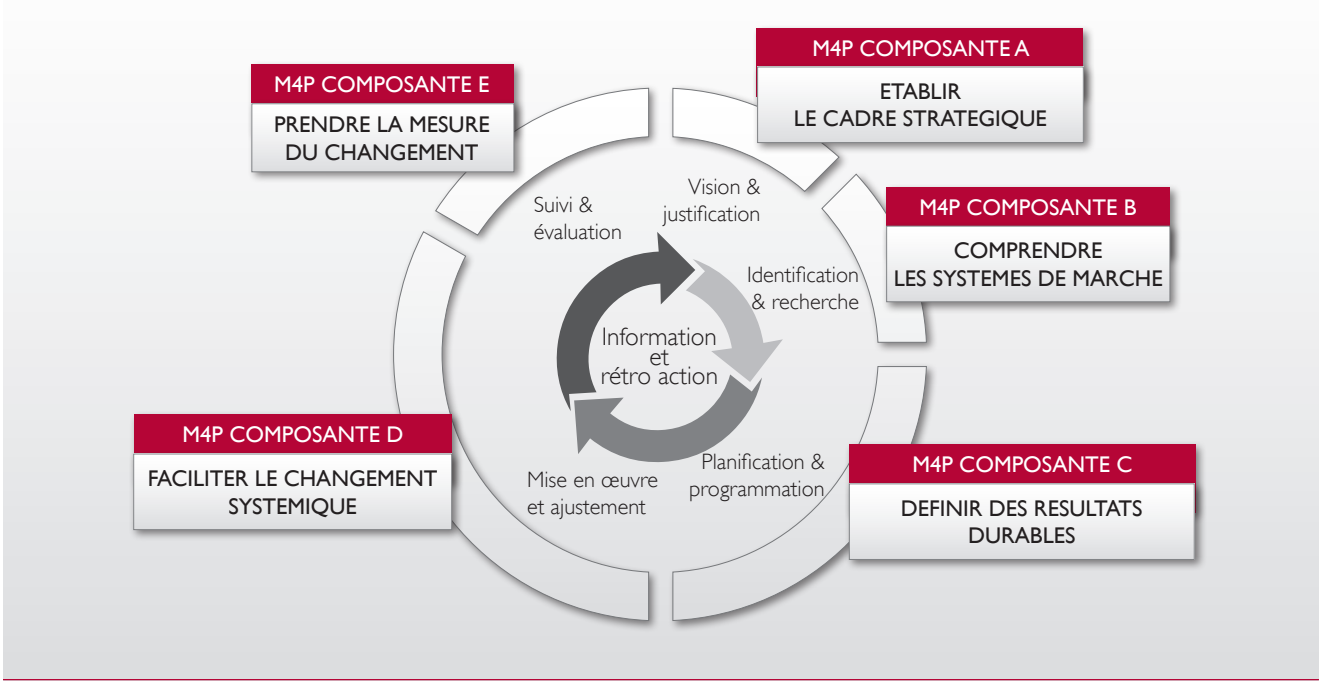
A Etablir le cadre stratégique.
B Comprendre les systèmes de marché.
C Définir des résultats durables.
D Faciliter le changement systémique.
E Prendre la mesure du changement.

Comme indiqué précédemment, si ces composantes sont présentées sous forme séquentielle pour les besoins de ce *Guide*, en pratique, la mise en œuvre de M4P suit rarement une progression linéaire.

Le chapitre est divisé en sous-chapitres, de A à E, correspondant aux cinq composantes du processus d'intervention M4P. Chaque sous-chapitre est établi sur la même structure:
- Résumé: présente un survol rapide du contenu.
- Introduction: met en lumière les points clés.
- Importance: présente la pertinence de l'approche pour les praticiens.
- Principes essentiels et cadre M4P: explique les éléments essentiels du programme.
- Mise en pratique: examine en détails comment opérationnaliser les principes et les cadres.
- Défis et réponses: analyse les problèmes essentiels susceptibles d'être rencontrés.

Chaque sous-chapitre contient des *exemples d'application* (), illustrant l'application des principes et des cadres essentiels de M4P, à partir d'un cas simple.

Figure 1
Composantes du processus d'intervention M4P et évolution cyclique d'un projet

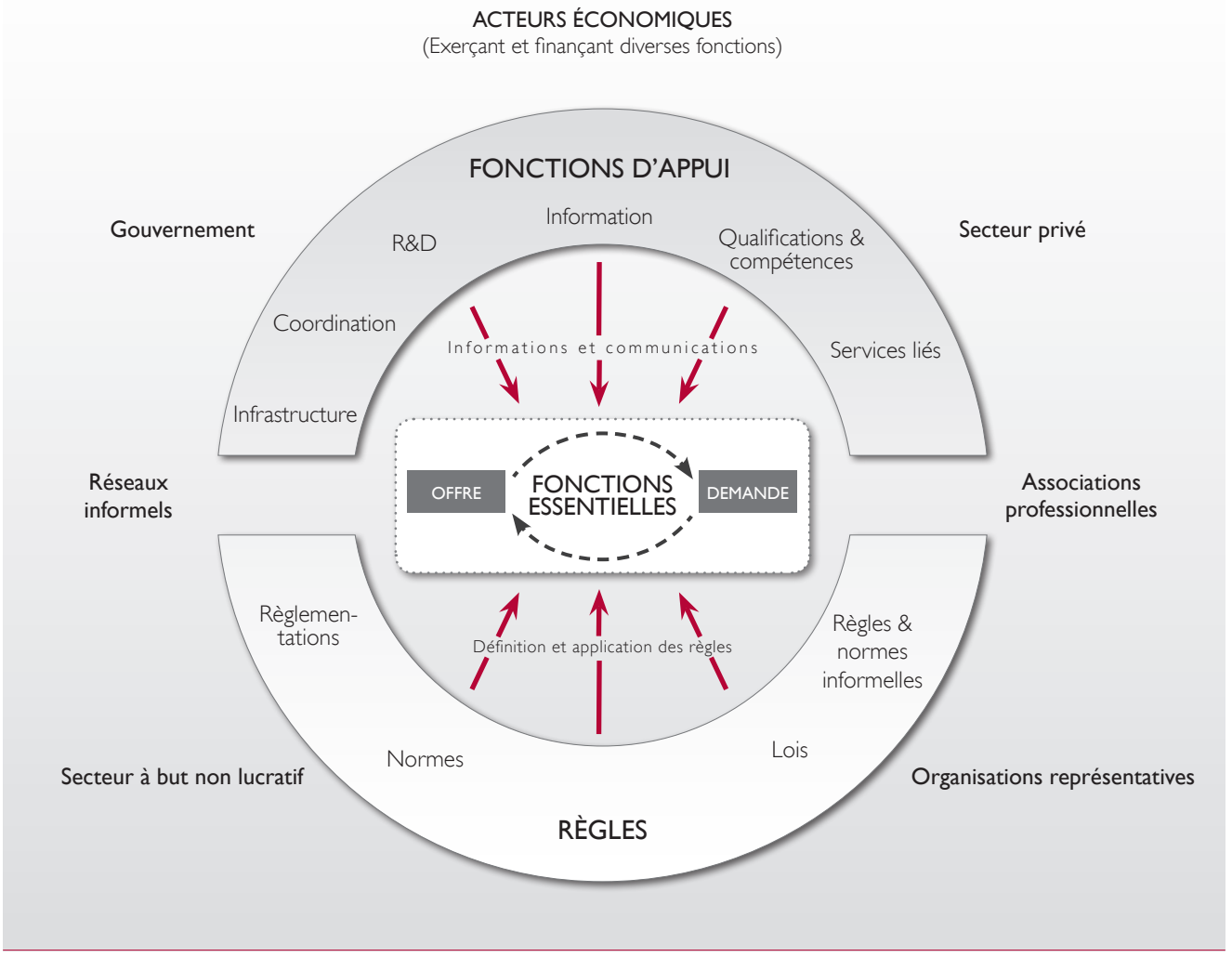


3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

3.2 La grille M4P

La préoccupation de M4P est de changer le mode de fonctionnement des systèmes de marché de manière à ce qu'ils offrent plus d'opportunités et de bénéfices aux pauvres. Les programmes doivent donc développer une bonne lecture des systèmes de marché, pour en modeler le développement dans l'intérêt des pauvres. Pour cela, tel qu'explicité en détails dans *Synthèse*, M4P utilise une représentation simplifiée des systèmes de marché qui schématise leur nature multifonctions et multiacteurs (cf. Figure 2). Mettre effectivement M4P en application signifie d'appliquer cette grille. Il s'agit d'un point de référence constant pour toutes les composantes du processus d'intervention M4P.

Figure 2
Représentation simplifiée du système de marché: la grille M4P



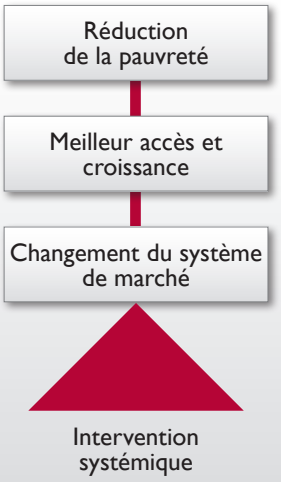
3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

Points essentiels

- Un cadre stratégique est une hiérarchie d'objectifs rattachant l'objectif final de réduction de la pauvreté à l'axe principal du changement systémique durable du marché.
- Facilitateurs et bailleurs doivent établir un cadre stratégique qui définit une direction globale claire et établit les bases du suivi et de l'évaluation.

Principes essentiels et cadre M4P: le cadre stratégique



Réduire la pauvreté, comme étant la justification de base de tout programme M4P

Accroître l'accès des pauvres aux opportunités et leurs capacités à y répondre, en tant qu'entrepreneur, travailleur ou consommateur, comme voie pour réduire la pauvreté

Stimuler un changement durable dans les systèmes de marché importants pour les pauvres

Changer les systèmes de marché par des interventions de facilitation ou de nature catalytique

Mise en pratique: principales étapes

Étape 1: Déterminer les objectifs de réduction de la pauvreté - profil du groupe cible; nature de l'exclusion ou de l'inégalité au sein du marché; impact final escompté.

Étape 2: Déterminer les objectifs de croissance et d'accès - opportunités pro-pauvres; potentialité d'améliorer la situation du groupe cible dans le système de marché.

Étape 3: Déterminer les objectifs de changement systémique - changements nécessaires au meilleur fonctionnement du marché au bénéfice des pauvres.

Étape 4: Déterminer les grandes lignes de la stratégie d'intervention et de l'approche - en évitant une définition trop rigide des détails opérationnels et des apports.

Principaux défis et comment les résoudre

- Jusqu'où pousser la définition du cadre stratégique durant la phase de conception ?
- Quel groupe cible et quels marchés ?
- Combien de marchés ?

Notes de Bonnes Pratiques (Chapitre 5)

- Cadre logique (CLA) (Note 5.4)
- Logique d'impact (Note 5.14)

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

3A.1 Introduction

Les programmes M4P demandent un cadre stratégique clair - une hiérarchie d'objectifs - qui lie de manière cohérente le but de réduction de la pauvreté à grande échelle et un axe du changement systémique durable du marché. L'objectif immédiat des interventions M4P est de stimuler les systèmes de marché pour qu'ils fonctionnent mieux pour les pauvres: le changement systémique visé doit donc être formulé explicitement dans un cadre stratégique. Celui-ci établit la direction globale et la justification du programme et ne doit pas entrer dans les détails opérationnels spécifiques.

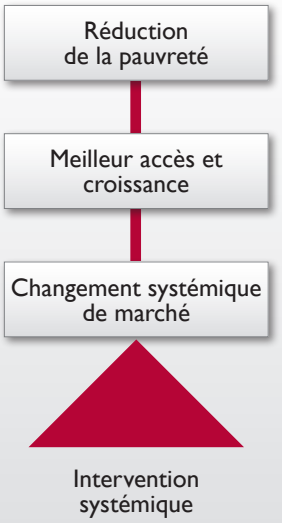
3A.2 Importance

Un cadre stratégique apporte aux facilitateurs la direction globale claire de l'intervention et établit les principes de base du suivi et de l'évaluation des effets de l'intervention. Il apporte aux bailleurs les principes de base pour superviser les programmes M4P. Il fixe également les paramètres pour l'évaluation de marchés spécifiques et les prévisions de pérennité et apporte les principes de base pour les logiques d'impact de marché et d'intervention plus détaillées (cf. Encadré 3 et Section 3E).

3A.3 Principes essentiels et cadre M4P

Le cadre stratégique est un simple modèle logique (par exemple, intégré dans un cadre logique, cf. Encadré 3); il présente le flux de cause et d'effet par lequel le programme atteindra ses objectifs et la chaîne de résultats nécessaires pour que les interventions parviennent au but ultime du programme (cf. Figure 3).

Figure 3
Cadre stratégique M4P



Déterminer les objectifs de réduction de la pauvreté:
Quel groupe cible est visé et quel est son profil économique ?
Quel est l'impact final anticipé sur le groupe cible ?

Déterminer les objectifs de croissance et d'accès:
Quelle est l'opportunité pro-pauvre ?
Comment peut-on améliorer la situation du groupe cible dans le système de marché ?

Déterminer les objectifs de changement systémique:
De quelle manière doit changer le marché pour mieux fonctionner au bénéfice des pauvres ?

Déterminer les grandes lignes de la stratégie d'intervention et de l'approche: éviter de définir les détails opérationnels et les apports de manière rigide.

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

3A.4 Mise en pratique

Le cadre stratégique est défini selon une progression logique allant du haut vers le bas. Cela signifie de définir d'abord les objectifs finaux de réduction de la pauvreté du programme, avant de déterminer les objectifs intermédiaires d'amélioration de la croissance et de l'accès au marché et les objectifs directs de changement systémique.

Il ne s'agit pas de définir le cadre stratégique d'un point de vue opérationnel ou étroitement spécifique - il s'agit de fixer une stratégie de programme pour la réduction de la pauvreté (d'où le terme de «stratégique» !). Le cadre stratégique doit souligner la justification du programme, ses principaux objectifs, et une approche générale d'intervention.

En pratique, cela signifie:

- *Prendre en compte la réalité concrète*. L'information disponible n'est généralement pas suffisante à ce stade pour graver les détails dans le marbre.
- *Se servir du cadre stratégique pour établir les principaux objectifs du programme*. Une fois fixés, ils ne devront plus changer (cela signifierait changer la justification même du programme).
- *S'assurer que le cadre stratégique a un objectif de changement de système de marché*. Mais il ne faut pas essayer de spécifier précisément quels changements seront nécessaires, à moins de disposer déjà d'un diagnostic complet et détaillé du marché.
- *Commencer par les «fins» et non par les «moyen»*. A ce niveau de la conception, il n'est généralement pas possible d'être normatif quant aux approches d'intervention (par exemple, un système de bons ou voucher) devant être utilisées par le programme - là aussi, à moins qu'un diagnostic détaillé n'ait déjà été établi.
- *Affiner les indicateurs associés à chaque niveau d'objectifs, pour toute la durée de vie du programme*. A mesure que le programme développe sa compréhension du marché, il doit être continuellement mis à «l'épreuve du réel» pour s'assurer que les indicateurs (inclus dans un cadre logique du programme) demeurent pertinents et mis à jour.

A titre d'exemple: *un programme de développement de marché a été élaboré pour stimuler la mise en place de services financiers plus appropriés, au bénéfice de 100 000 consommateurs pauvres, à l'horizon de 5 ans, avec un appui financier et non financier à des prestataires non bancaires. Au cours de l'intervention, il est apparu clairement qu'un changement de l'ensemble du secteur était à la fois nécessaire et faisable. Par conséquent, le programme a déplacé son axe vers les acteurs dominants publics et privés et les services d'information, la réforme réglementaire et un effet d'influence plus large. Les moyens du programme ont changé et les indicateurs ont été redéfinis, avec un élargissement d'échelle et un objectif d'impact de 2 millions de consommateurs. Cependant, l'objectif général est demeuré le même, la validité du cadre stratégique n'ayant pas été remise en question: changement systémique du marché (services financiers plus adaptés) → accès élargi (aux services financiers) → réduction de la pauvreté (bénéfices pour les consommateurs pauvres).*

Encadré 3
Cadres stratégiques, logiques d'impact et cadres logiques

Etant tous des modèles logiques, les cadres stratégiques, les logiques d'impact (cf. Section 3E) et les cadres logiques ont d'évidentes similarités. En quoi sont-ils différents ?

- *Un cadre stratégique* établit la justification globale et la direction d'un programme - la stratégie du programme pour obtenir une réduction de la pauvreté. Il ne comprend pas de détails opérationnels (contrairement à la logique d'impact) ni d'indicateurs et d'hypothèses (contrairement au cadre logique).
- *Une logique d'impact* est plus opérationnelle. Elle multiple le nombre de « cases » du cadre stratégique, ce qui permet une représentation plus détaillée de l'enchaînement cause/effet conduisant à l'impact de réduction de la pauvreté. On utilise la logique d'impact pour établir les grandes lignes des effets escomptés et réels d'interventions particulières, pour des besoins de planification et de mesure.
- *Un cadre logique* ou « CLA », est un outil générique (et souvent formel) de planification et de gestion, largement utilisé par les agences de développement pour concevoir et mettre en œuvre des projets et en faciliter le contrôle et le compte-rendu. Les objectifs dans un cadre logique reflètent ceux du cadre stratégique, mais il inclura également les indicateurs correspondants, des moyens de vérification et des hypothèses essentielles.

RISQ

Il ne s'agit pas de simplement remplir des cases ! Le cadre stratégique consiste à réfléchir à la justification générale et à la direction du programme. Ce n'est pas une simple formalité de la phase de conception. Cela donne au programme une cohérence stratégique et la discipline d'évaluer l'adéquation continue des actions aux objectifs tout au long de la vie du programme.

Chaque étape du cadre stratégique est étudiée ci-après, avec un exemple d'illustration de programme M4P. Ces exemples sont repris à la fin du chapitre, dans un cadre stratégique complet (cf. page 14).

APP

Contexte:
Un programme de développement agricole est axé sur les moyens d'existence de ménages ruraux vivant principalement de l'élevage de bétail. Du fait des volumes de production et de la faible

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

productivité, leurs revenus sont limités et ne peuvent augmenter sans un changement à ce niveau. Cette faiblesse générale de production et la productivité est le résultat d'un manque de connaissances, de mauvaises pratiques, et de l'accès limité aux marchés urbains. Ces éleveurs sont généralement mal desservis par des prestataires de services publics et privés, sur le plan de l'information, de la santé animale, des conseils professionnels et des transports.

Etape 1

Déterminer les objectifs de réduction de la pauvreté

La première étape consiste à déterminer les objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté. Les interventions M4P ont généralement un objectif final qui touche au bien-être socio-économique de populations, de régions ou de pays défavorisés.

Ceci demande à être défini précisément, d'après le contexte et le type de programme. Cela signifie d'identifier un groupe cible et un objectif d'amélioration de sa situation - «plus» d'un critère positif (revenus ou actifs) ou «moins» d'un critère négatif (privation, exclusion ou inégalité).

Les questions essentielles sont:

- *Quel groupe de pauvres cibler et quel est leur profil économique ?*
- *Quel est l'impact final escompté sur ce groupe cible ?*

APP

Objectif de réduction de la pauvreté:

Amélioration des revenus des ménages de petits éleveurs et des personnes qui travaillent pour eux, généralement des membres de la famille.

Étape 2

Déterminer les objectifs de croissance et d'accès

L'étape suivante consiste à déterminer la manière dont la situation des pauvres peut être améliorée. Cela signifie donc de comprendre comment surmonter les obstacles qui bloquent l'accès des pauvres aux opportunités ou leur capacité à y répondre, synthétisé en objectifs soit de croissance soit d'accès. Selon le contexte, les «pauvres» peuvent être producteurs ou entrepreneurs (chefs d'entreprises ou exploitants agricoles), travailleurs (employés) ou consommateurs.

Les questions essentielles sont:

- *Quelle est l'opportunité pro-pauvre du marché ?*
- *Comment peut-on améliorer la situation du groupe ciblé dans le système de marché ?*

Cela implique de déterminer où se situe le potentiel de développement pro-pauvre (voir également la Figure 5, page 16), soit:

- *Intensifier:* améliorations possibles de la situation des pauvres sur les systèmes de marché existants (par exemple, augmentation de la productivité, pour les producteurs, du niveau et de la qualité de l'emploi et/ou meilleur accès à des biens et des services plus adaptés).
- *Diversifier:* mutations possibles des pauvres vers de nouveaux systèmes de marché (par exemple, meilleur accès à de nouveaux marchés, de nouveaux emplois ou de nouveaux biens et services).
- *Résister:* pour les populations extrêmement défavorisées, l'«opportunité» se résume souvent à diminuer leur vulnérabilité au risque.

APP

Objectif de croissance et d'accès

Un accès amélioré et durable à divers services formels et informels, publics et privés, et la capacité d'en faire usage sont nécessaires pour permettre aux petits éleveurs d'intensifier leur production et leur productivité.

Étape 3

Définir les objectifs de changement systémique

Les interventions visent en premier lieu à générer un changement durable dans les systèmes de marché. Il s'agit à l'étape suivante de cerner les dimensions spécifiques des systèmes qu'il est nécessaire de changer. Les deux principales questions sont donc:

- *Pourquoi le marché ne fonctionne-t-il pas ?*
- *De quelle manière doit-il changer pour mieux fonctionner au bénéfice des pauvres ?*

Les objectifs de changement systémique varient évidemment en fonction du contexte. Généralement, il n'est pas possible, au stade de la conception, de les définir en détails. Le changement systémique de marché peut prendre plusieurs formes:

- Des fonctions essentielles du marché plus performantes - une meilleure « donne » pour les pauvres (taux d'accès ou de participation plus élevé, meilleure qualité, degré de satisfaction plus élevé, …).
- Des changements d'attitudes, de perceptions ou de relations entre acteurs.
- Des changements au niveau des compétences et des pratiques (investissements, rôles assumés ou performances…) des acteurs et des fonctions du système.
- La preuve de nouvelles incitations ou de l'appropriation par les acteurs (par exemple, la réactivité aux nouvelles conditions offertes par le système).
- La poursuite indépendante de l'activité au sein du système (c'est-à-dire à quel point les changements perdurent, une fois l'intervention directe arrêtée).

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

APP

Objectifs de changements systémiques

Du côté de l'offre, les prestataires de services (services vétérinaires, fournisseurs d'intrants et sociétés commerciales…) doivent être mieux sensibilisés aux possibilités de services s'adressant aux producteurs ruraux. Sur la base de changements de perception et d'incitations, ils doivent offrir des services répondant mieux aux besoins du groupe cible. Du côté de la demande, il faut renforcer la compréhension par les petits éleveurs des avantages potentiels des services et leur connaissance de la manière d'y accéder. Ces changements doivent être acquis au-delà de la période d'intervention.

RISQ

Stratégie d'intervention:

Les interventions doivent être centrées sur un certain nombre de secteurs. Il faudra notamment travailler sur la sensibilisation des producteurs et des prestataires de services par une meilleure circulation de l'information se rapportant à l'échelle et aux potentialités du marché; établir des liens relationnels entre offre et demande, par l'organisation de réunions et de visites; renforcer les capacités des associations professionnelles de producteurs à s'organiser pour « recevoir » les services collectivement, de manière à réduire les coûts de transaction; et développer les compétences des fournisseurs à assurer une bonne qualité de services en les mettant en relation avec des formateurs.

Étape 4

Déterminer les grandes lignes de l'approche et de la stratégie d'intervention

Les programmes M4P se caractérisent par leurs interventions réactives et multifacettes. Cela rend difficile - et en fait non souhaitable - de définir en détails lors de la conception ce que seront les actions et les activités de l'intervention. Le cadre stratégique doit définir le premier objectif et la direction globale de l'intervention de manière suffisamment claire pour encadrer la prise de décision, le suivi et l'évaluation dans un contexte dynamique.

Ordinairement, il s'agit de définir la stratégie du programme et sa démarche d'intervention générale, où s'inscriront des activités multiples, répondant aux conditions existantes.

APP

Le cadre stratégique en pratique:

Les faibles niveaux de production et de productivité sont les contraintes auxquelles devra faire face un programme visant l'amélioration des moyens d'existence de ménages ruraux vivant de l'élevage de bétail - contraintes à leur tour liées aux mauvaises pratiques. Les producteurs sont en général mal desservis par les prestataires de services, notamment pour l'information de marché et la santé animale.

REDUCTION DE LA PAUVRETE	Amélioration du revenu des ménages de petits éleveurs et des personnes travaillant pour eux, souvent des membres de la famille.
MEILLEUR ACCES ET CROISSANCE	Meilleur accès des producteurs à une série de services formels et informels publics et privés orientés vers l'augmentation de la production et de la productivité.
CHANGEMENT DU SYSTEME DE MARCHE	Côté offre: • Mieux sensibiliser les prestataires aux opportunités potentielles; • Changer les incitations et les compétences. Côté demande: • Améliorer la compréhension qu'ont les producteurs des bénéfices à tirer des services; • Améliorer leur connaissance de la manière d'y accéder.
INTERVENTION SYSTEMIQUE	Interventions appliquées à : • Développer l'information sur les opportunités et l'échelle du marché; • Faciliter réunions / visites pour établir des liens entre offre et demande; • Renforcer les compétences des associations professionnelles; • Mettre les fournisseurs en relation avec des formateurs pour le renforcement des capacités.

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

3A.5 Principaux défis et comment les résoudre

Jusqu'à quel niveau de détails faut-il définir le cadre stratégique au stade de la conception du programme ?

Il y a là une possible source de tension devant être prise en compte. Les bailleurs voudront détailler au maximum, au nom de leur devoir de *redevabilité* (engagement contractuel, planification et budget). Les facilitateurs ont également besoin d'être fixés sur leur engagement contractuel, pour apporter clarté et direction à leur travail. Cependant, ces derniers auront à affronter une réalité de terrain en constante mutation, à laquelle il leur faudra répondre de manière adéquate, en faisant preuve de beaucoup de souplesse.

Alors, comment gérer cette apparente contradiction ?

•*Trouver un équilibre entre les exigences de redevabilité et de souplesse.* Les bailleurs devront, au minimum, déterminer les paramètres de base de la conception du programme.

Pour cela, un certain nombre de décisions doivent être prises:

- Définir le groupe cible et, ordinairement, la composition globale des zones géographiques ou des secteurs où s'effectuera l'intervention, et assurer la cohérence avec la stratégie ou les politiques générales du pays.
- Décider des grandes lignes des objectifs, en termes de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la croissance et de l'accès, ce qui entraîne généralement une confrontation des dynamiques de pauvreté, de croissance et d'accès, avec la faisabilité globale de l'intervention.
- Insister sur l'aspect systémique et durable du changement lors de l'élaboration du programme.

CONS

Les bailleurs doivent être clairs sur leurs besoins, en relation avec leur exigence de redevabilité. Les conceptions initiales des programmes sont souvent excessivement détaillées, quand bien même ne sont vraiment nécessaires que les objectifs essentiels et les principales lignes budgétaires. Ces détails ne sont pas assez précis pour répondre aux exigences de redevabilité, et sont inutilement restrictifs pour les facilitateurs. En fait, ils ne servent pas à grand chose.

• *Clarifier qui définit quoi.* Au-delà de ces exigences essentielles, la question porte sur qui est le plus habilité à faire quoi. Les bailleurs peuvent-ils vraiment assurer le travail de diagnostic détaillé préalablement à la conception du programme ? Ce diagnostic détaillé doit-il être laissé aux facilitateurs ? (c'est-à-dire jusqu'où les bailleurs devraient-ils aller dans le processus d'élaboration

Figure 4
Diagnostic détaillé en préalable à la conception du programme: avantages et inconvénients

REDEVABILITE ⟷ FLEXIBILITE

Diagnostic détaillé effectué par les bailleurs en préalable à la conception du programme	Diagnostic détaillé effectué par les facilitateurs après la conception du programme
AVANTAGES	
Cadrage plus serré des objectifs et du budget	Permet une plus forte appropriation par les facilitateurs; autorise l'intégration d'acteurs locaux au processus d'analyse
Cohérence assurée avec la stratégie de gros bailleurs ou des pouvoirs publics du pays concerné	Compréhension et intuition sont vitales pour la qualité de l'intervention, aussi les facilitateurs doivent-ils prendre part au processus d'analyse
Meilleure visibilité pour les soumissionnaires	Réduction du délai d'attente entre analyse et action
INCONVENIENTS	
Sépare analyse et intervention; délai de temps accru entre la recherche de l'information et l'action	Planification et budget moins précis
Une planification détaillée crée une rigidité non conforme à la réalité	Les tâches de redevabilité demandent plus de temps
L'extrême précision de l'appel d'offres encourage des réponses trop précises, déterminées (par exemple, en termes de compétences et de solutions)	Bailleurs moins concernés par « ce qui se passe »

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

du diagnostic présenté à la Section 3B). Pour les programmes centrés sur un seul secteur bien défini (le secteur financier, par exemple), il est possible d'établir un diagnostic préalable. Pour des programmes précis multisectoriels, ce diagnostic détaillé est plus difficile à établir d'avance. L'établissement d'un diagnostic détaillé, comme préalable à la conception du programme, présente des avantages et des inconvénients (cf. Figure 4).

Une fois définie et lancée la conception, bien gérer la tension entre redevabilité et flexibilité réclame un bon niveau de communication entre bailleurs et facilitateurs. Les bailleurs doivent demeurer activement impliqués dans le suivi du programme: il ne suffit pas d'établir le contrat et de se retirer. De leur côté, les facilitateurs doivent veiller activement à tenir les bailleurs correctement informés du développement du programme et ne pas se contenter de simples rapports de routine.

RISQ

Même si les bailleurs sont capables d'effectuer le diagnostic détaillé devant faire partie de la conception initiale, les choses changent inévitablement lors de la mise en œuvre. Il est pratiquement impossible de considérer la conception du programme comme définitivement coulée dans le béton. La flexibilité est toujours requise ; il faut l'envisager et la planifier.

CONS

Pour bien des bailleurs, la révision des cadres logiques, une fois les contrats attribués, pose problème (en particulier aux niveaux supérieurs, touchant aux objectifs et à la finalité). Il est important dans ce cas de rester fixé sur le respect de la logique générale (de manière à ne pas devoir la remettre en question une fois lancée la mise en œuvre), et d'éviter de rentrer trop dans le détail opérationnel des actions et des activités. Cela peut signifier de laisser la charge aux facilitateurs d'identifier les contraintes spécifiques du marché, de fixer l'axe et la méthodologie de l'intervention.

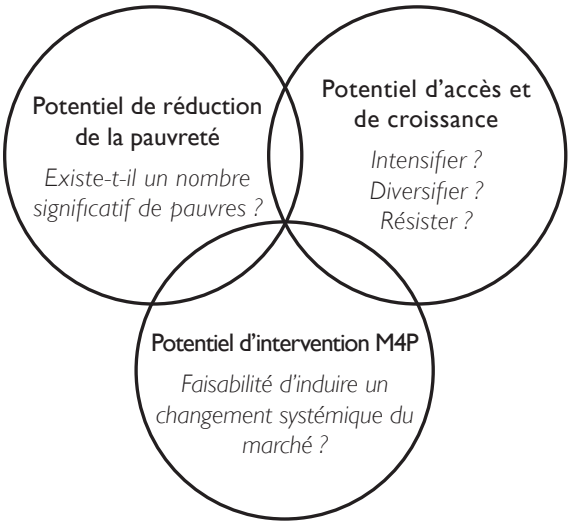
Quel groupe cible et quels marchés ?

Pour obtenir un large impact pro-pauvre, les bailleurs et les facilitateurs doivent identifier les marchés les plus pertinents et présentant le plus fort potentiel vis-à-vis de groupes significatifs de pauvres, et les marchés où la probabilité d'aboutir à un changement pro-pauvre durable est forte.

La sélection du groupe et des marchés cibles s'appuie généralement sur trois critères:

- Potentiel de large impact (grand nombre de pauvres).
- Marchés présentant un potentiel de gains de croissance et d'accès.
- Faisabilité d'un changement systémique de court à moyen terme (3 à 5 ans).

Figure 5
Principaux critères pour la sélection du groupe et des marchés cibles


Potentiel de réduction de la pauvreté
Existe-t-il un nombre significatif de pauvres ?
Potentiel d'accès et de croissance
Intensifier ?
Diversifier ?
Résister ?
Potentiel d'intervention M4P
Faisabilité d'induire un changement systémique du marché ?

Les questions devant présider à la sélection du marché sont donc:

- *Existe-t-il des perspectives raisonnables d'atteindre un nombre significatif de pauvres ?*
- *Quel est la forme de l'engagement des pauvres dans ces systèmes (producteurs, travailleurs, consommateurs) ?*
- *De quelle manière l'amélioration du (des) système(s) de marché va-t-elle renforcer la croissance et l'accès ?*
- *L'intervention est-elle envisageable compte tenu des ressources disponibles ?*

CONS

L'existence de «déclencheurs» ou de «moteurs» de changement sur lesquels l'intervention pourrait s'appuyer, est également un facteur important à considérer, pour sélectionner les marchés. Rares sont les marchés parfaitement mûrs pour l'intervention, mais il peut y avoir des développements spécifiques qui rendent les machés plus maniables au changement - par exemple, de nouvelles règlementations, des technologies, une pression politique ou concurrentielle ou encore la présence d'alliés potentiels pour le programme.

Dans la sélection du groupe cible, il importe de ne pas se diriger trop vite vers les pauvres, sans avoir d'abord compris où se situait un potentiel réaliste de changement. Il est essentiel de sélectionner des groupes présentant à un certain potentiel de s'inscrire dans le courant économique, avec un nombre de personnes significatif et une opportunité réaliste d'intervention. La tendance à se concentrer sur les situations extrêmes est assez courante, en ignorant le dernier cercle de la figure 5, sans prendre suffisamment en considération la manière d'assurer un changement durable.

3A: ETABLIR LE CADRE STRATEGIQUE

De même, pour le choix du marché, les praticiens ne peuvent définir un marché cible sans avoir une vision claire de la manière dont ce marché concerne les pauvres. Les critères de sélection doivent être clairs. Il y a une forte tendance à cibler les marchés de base ou de produits relevant directement des pauvres (par exemple, les chaînes de valeur agricoles), en ignorant d'autres marchés de biens et de services qui se situent en appui à ces chaînes de valeur (par exemple, les semences ou les transports) ou qui concernent les pauvres en tant que consommateurs ou citoyens (par exemple, les médias).

Les programmes doivent concilier ces divers facteurs lors de la sélection des marchés et être prêts à des compromis et des décisions difficiles.

A titre d'exemple: *un programme a identifié dans l'industrie avicole le secteur du poulet de chair comme potentiel marché cible de l'intervention. Le choix s'était fait au départ sur le fait qu'un grand nombre de ménages pauvres pratiquait cette activité et que le secteur était en pleine croissance, offrant de bonnes perspectives d'augmentation de revenus. L'analyse plus poussée a montré que l'horizon d'intervention à moyen terme (5 ans) ne favorisait pas les petits producteurs, en raison d'une tendance à la consolidation du secteur autour de gros producteurs centralisés, appuyés sur des réseaux d'éleveurs bien établis. Le programme a décidé de ne pas poursuivre l'intervention, en raison des faibles opportunités pour les ménages pauvres de prendre des parts de marché.*

Combien de marchés ?

La couverture idéale d'un programme (sur combien de marchés devra-t-il se positionner ?) est un défi connexe.

La réponse dépend de plusieurs facteurs:

- *La potentialité d'une portée significative.* Dans des situations de marché particulièrement « faibles » ou « étroites », cibler un seul marché risque de ne pas offrir assez de perspectives en terme de portée. Aussi faut-il travailler sur plusieurs marchés.
- *La nature de marchés spécifiques.* Certains types de marché sont très spécialisés et n'ont que peu de points communs avec d'autres (par exemple, les marché foncier ou financier), ce qui demande une grande expertise ou une forte crédibilité par rapport à d'autres où les économies d'échelle peuvent être plus importantes dans le cas d'une implication multiple (par exemple, l'agriculture ou l'industrie).
- *L'atténuation du risque.* Se limiter à un seul marché comporte le risque de « mettre tous ses œufs dans le même panier ». L'autre danger - pour de plus gros programmes par exemple - de privilégier un trop petit nombre de marchés est de subir une pression bureaucratique pour les soumettre à un financement excessif, sans correctement prendre en compte les besoins réels. Le risque est alors de saturer ces marchés avec des ressources externes et, dans le déroulement du processus, d'étouffer les initiatives.
- *Charge de gestion.* Agir sur des marchés multiples peut alourdir la charge de gestion du programme, en particulier s'ils sont très dispersés.
- *Risque de saupoudrage des efforts.* Opérer sur plusieurs marchés - et sembler s'activer à y faire beaucoup de petites choses - peut donner l'impression d'un résultat superficiel. Les programmes risquent de se disperser et de ne pas acquérir la connaissance et la « proximité » nécessaires à bien les comprendre. Ceux qui s'emploient à provoquer un changement plus substantiel devront plutôt se concentrer sur un plus petit nombre de marchés.

CONS

Les programmes multi marchés peuvent réussir. Cependant, l'impact sera décuplé en travaillant sur des regroupements de marchés connexes: là où les marchés sont étroitement corrélés ou concentrés sur une même zone géographique, ou là où les contraintes et/ou les solutions apparaissent relativement similaires, les interventions permettent un échange fructueux d'idées et d'impact. Lorsque les interventions et les marchés composant le portefeuille sont isolés et indépendants, il sera plus difficile d'obtenir un impact substantiel.

Il faut ici souligner que même en ne ciblant qu'un seul marché, un programme sera vraisemblablement amené à travailler sur plusieurs autres, en s'attaquant aux contraintes qui sous-tendent le fonctionnement de son marché principal.

A titre d'exemple: *Un programme de développement de marché financier s'était fixé pour objectif d'améliorer les services financiers pour les pauvres (marché principal: transactions bancaires) en renforçant les services d'études de marché de l'industrie bancaire (marché d'appui: services aux entreprises), sachant que le manque d'information au sujet des consommateurs pauvres était apparu comme un obstacle crucial au développement de produits pro-pauvres.*

CONS

Pour les plus petits programmes, se concentrer sur un seul marché ou secteur peut sembler raisonnable. Dans ce cas, il est essentiel de ne pas définir trop étroitement la conception du programme (par exemple, sur un type de produit ou sur un segment de marché). Les facilitateurs doivent pouvoir adopter une approche portefeuille, avec un marché cible, mais en envisageant diverses combinaisons de segments de marché, de types de produits, de points d'entrée et de partenaires, afin de maximiser l'impact et minimiser le risque.

Les critères à prendre en compte dans la sélection de marché et la portée du programme varient nécessairement d'une agence à l'autre, au regard des ambitions d'échelle et d'étendue de couverture, des type de marchés sélectionnés et de leur pertinence respective vis-à-vis des objectifs et des priorités de l'agence. D'une certaine manière, la capacité et la compétence de l'agence détermineront également l'échelle, l'étendue et le choix du marché.

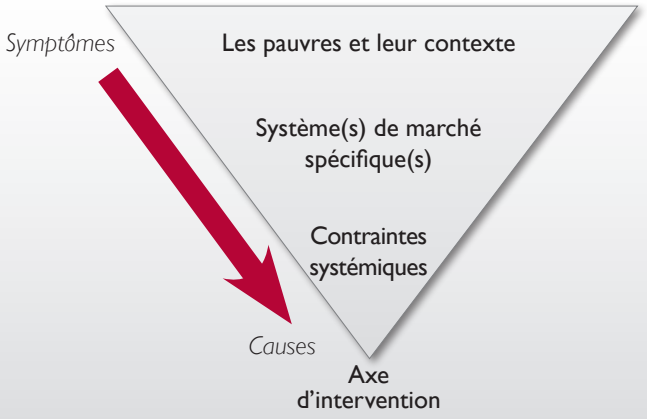
3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

Points essentiels

- Les programmes doivent être structurés par une bonne compréhension des opérations de marché et de la manière dont celles-ci affectent les pauvres.
- Les programmes doivent conduire un processus de diagnostic de plus en plus précis pour identifier les contraintes spécifiques que l'intervention devra traiter.
- Le processus doit distinguer les symptômes des causes sous-jacentes de la sous-performance.

Principes essentiels et cadre M4P: le cadre stratégique



L'évaluation de marché est un processus qui débute par la compréhension du contexte général dans lequel s'inscrivent les pauvres, pour ensuite descendre au niveau de l'identification des contraintes spécifiques du marché important pour le groupe cible, auxquelles l'intervention devra s'attaquer : allant de l'identification des symptômes à la compréhension des causes fondamentales.

Mise en pratique: principaux niveaux

Le processus diagnostique implique d'aboutir à une bonne compréhension à trois niveaux:

Niveau 1: Comprendre le profil des pauvres et le contexte environnant - incluant les opportunités économiques générales et les principaux moteurs de changement.

Niveau 2: Établir les grandes lignes du système de marché particulier, sa dynamique, et la situation qu'y occupent les pauvres - en particulier, en quoi le marché n'est pas actuellement favorable aux pauvres.

Niveau 3: Identifier les contraintes systémiques - les causes sous-jacentes de la sous-performance, les opportunités et les obstacles s'opposant au changement.

Principaux défis et comment les résoudre

- A quel niveau de détails arrêter l'évaluation?
- A quel moment faire l'évaluation?
- L'analyse de marché doit-elle être faite en interne ou par des acteurs extérieurs au programme?
- Sur la base de quels critères choisir les outils nécessaires à l'évaluation de marché?
- Combien de marchés faut-il évaluer ?

Notes de Bonnes Pratiques (Chapitre 5)

- Mettre en place des enquêtes sur la demande (Note 5.2)
- Frontière d'accès (Note 5.3)
- Appuyer le développement de la chaîne de valeur (Note 5.8)
- Comprendre les incitations (Note 5.9)
- Guider les processus participatifs (Note 5.11)
- Analyse des moyens d'existence (Note 5.12)
- Comprendre les marchés interconnectés (Note 5.15)
- Comprendre les transactions (Note 5.17)
- Évaluation rapide de marché (Note 5.18)

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

3B.1 Introduction

Les programmes M4P doivent être structurés par une bonne compréhension des systèmes de marché particuliers. Les pauvres sont affectés par les systèmes de marché dans lesquels ils s'inscrivent qui sont, à leur tour, affectés par d'autres marchés et par le contexte socio-économique général. Les programmes doivent comprendre comment ces systèmes de marché fonctionnent (ou ne fonctionnent pas) et rester attentifs au contexte socio-économique général. Un processus de diagnostic est pour cela nécessaire, afin de permettre aux programmes de passer d'une perception globale à une compréhension plus fine des contraintes systémiques spécifiques que l'intervention aura à traiter. Il s'agit de distinguer les symptômes de la sous-performance de leurs causes fondamentales.

3B.2 Importance

L'acuité de l'information - et sa juste interprétation - charpente la conception de l'intervention, permet aux programmes de contrôler leurs perspectives de pérennité et encadre les interventions tout au long de la vie du programme. L'évaluation du marché doit:

- Aider les programmes à comprendre les compétences et les incitations des acteurs du marché, pour être en mesure de définir des perspectives de changement durable;
- Identifier les moteurs potentiels de changement et les partenaires possibles de l'intervention;
- Générer l'information et la compréhension pouvant servir à influencer les acteurs du marché;
- Apporter l'information nécessaire pour définir la base de référence et les indicateurs de suivi.

3B.3 Principes essentiels et cadre M4P

Le processus de diagnostic est semblable à un zoom progressif, débutant sur la compréhension du contexte socio-économique général et terminant sur l'évaluation pointue des contraintes spécifiques affectant un marché important pour le groupe cible. Il s'agit de passer d'une vue superficielle des symptômes à la compréhension fine des causes fondamentales de la sous-performance des marchés - que l'intervention peut résoudre (cf. Figures 6 et 7).

Le processus de diagnostic est axé sur les diverses informations nécessaires à la prise de décision et à l'action, non sur les outils spécifiques devant permettre cette prise d'information. Le type d'information nécessaire étant défini, les praticiens devront décider de la manière de l'obtenir, des outils à utiliser et de qui fera quoi.

EXP

Essayez de rédiger un paragraphe ou deux sur le marché, son importance pour les pauvres, et ses contraintes systémiques. Voyez alors quelles informations seront nécessaires pour définir l'orientation de l'intervention. Alors seulement, sélectionnez les outils de recherche de marché à utiliser.

L'expérience montre qu'au-delà de l'outil ou de la méthodologie utilisé, la qualité la plus profitable des facilitateurs est la curiosité: ne pas prendre la sous-performance du marché comme donnée établie, mais continuellement se demander: "*pourquoi?*". En d'autres termes, les facilitateurs ne doivent jamais cesser d'approfondir, pour identifier les vraies causes de sous-performance, et ne pas s'arrêter aux symptômes superficiels.

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

Figure 6
Le processus de diagnostic

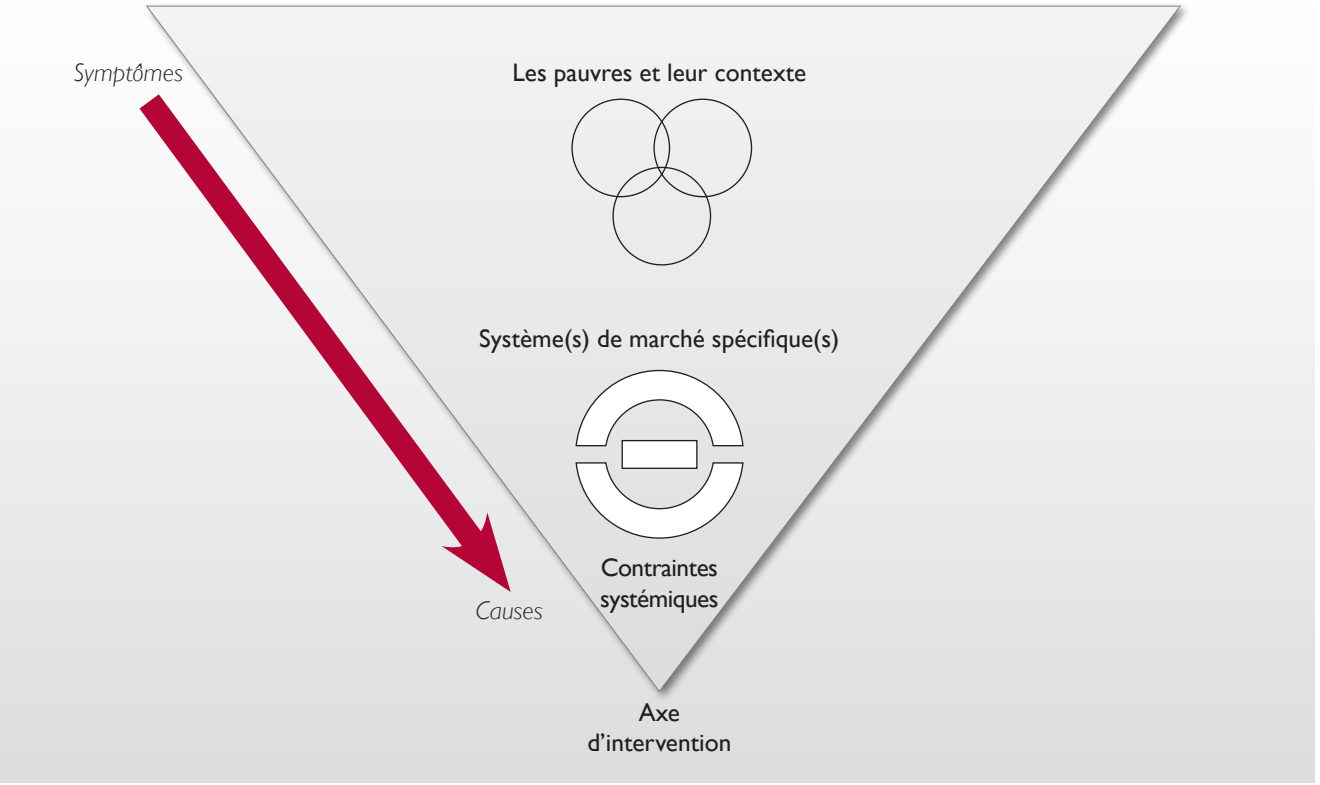


Figure 7
Information nécessaire au processus de diagnostic[1]

Catégories d'information essentielles	Besoin de savoir quoi ?	Pour faire quoi ?
Les pauvres et leur contexte *(groupe cible, localisation, etc.)*	• «Paysage» démographique, socio-économique, géographique • Croissance, potentiels compétitifs, et défis • Tendances essentielles, perspectives, moteurs favorisant ou obstacles s'opposant à l'intégration des pauvres dans l'activité économique générale	Identifier les marchés particuliers qui présentent des opportunités pro-pauvres pouvant être déverrouillés par une intervention
Système de marché spécifique *(où les pauvres sont engagés et mènent leurs activités économiques)*	• La structure du système de marché • Ses dynamiques et les dimensions de sa performance • La position qu'y ont les pauvres	Identifier où le marché ne fonctionne pas pour les pauvres : symptômes
Contraintes systémiques *(fonctions d'appui et règles entourant les fonctions essentielles du marché)*	• Fonctions et acteurs clés du marché • Qui fait quoi et qui paie pour quoi ? • Incitations, compétences et liens relationnels • Marchés interconnectés	Identifier les raisons sous-jacentes de la sous-performance du marché et les points d'intervention envisageables pour stimuler le changement systémique : les « causes » (il peut y avoir des causes multiples, sur plus d'un marché !

[1] Les niveaux indiqués ici restent indicatifs du processus de zoom progressif : ils ne sont pas à considérer comme définitifs.

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

Tel qu'évoqué au Chapitre 2, les programmes n'ont pas à identifier les contraintes spécifiques du marché au stade de la conception. Les bailleurs doivent s'assurer que ce processus de diagnostic a été prévu, au niveau de la planification et du budget, et cela tout au long de la période d'intervention. Cela est parfaitement intégré dans les programmes M4P.

3B.3 Mise en pratique

Le processus de diagnostic débute avec une « vision d'ensemble » et affine son analyse jusqu'à permettre l'identification des contraintes sous-jacentes du marché - susceptibles d'être traitées par l'intervention.

Pour des raisons de clarté, le processus diagnostique est présenté sous forme linéaire, avec des niveaux d'analyse distincts. Ce n'est pas vrai en pratique, les divers niveaux tendant à se chevaucher. Les programmes auront à monter et à descendre le long des divers niveaux du processus, à mesure que leur compréhension s'affinera et qu'ils seront amenés à réajuster leur évaluation initiale (cf. Figure 9, page 29).

Les niveaux du processus de diagnostic sont plus amplement détaillés ci-dessous et sont illustrés par un *exemple d'application* provenant d'un programme M4P, qui est également résumé en page 27.

APP

Contexte:
Des bailleurs lancent un programme M4P très important dans un ensemble de régions rurales, pour stimuler la compétitivité et la croissance d'un certain nombre de chaînes de valeur. L'objectif est un vaste changement pro-pauvre dans ces régions. Le facilitateur a une grande expérience et des compétences affirmées dans le développement des chaînes de valeur rurales.

Niveau 1
Comprendre le profil des pauvres et le contexte environnant

Le processus d'évaluation débute en permettant une bonne compréhension du profil des pauvres et du contexte environnant. Dans une certaine mesure, cela peut avoir déjà été établi lors de la conception du programme, à partir d'une combinaison de divers axes:

- *Zone géographique:* le voisinage, la ville, la province, le pays…
- *Produit:* un type spécifique de biens ou de services, comme les services financiers, les moustiquaires pré-imprégnées…
- *Groupe cible:* les travailleurs du secteur de la confection, les femmes chefs d'entreprise…
- *Secteur:* l'agro-industrie, le secteur de la petite industrie…

L'axe initial du programme sera également déterminé par les caractéristiques du financement ou de l'agence chargée de la mise en œuvre:

- *Axe stratégique du bailleur:* un groupe cible prioritaire, la protection de l'environnement…
- *Compétences de l'agence chargée de la mise en œuvre:* ce que l'agence peut faire, son expérience et sa compétence dans certains types d'intervention (par exemple, les fonds d'encouragement) ou avec des sous-secteurs spécifiques (technologies agricoles).

RISQ

S'il est raisonnable de prendre en considération les compétences du facilitateur dans la sélection du marché, cela induit le risque d'identifier le problème du marché (et donc de l'intervention) en fonction de ce que les facilitateurs peuvent faire, plutôt qu'en fonction du problème lui-même - en d'autres termes, « une solution en quête d'un problème » !

Cela signifie que la plupart des programmes ne démarrent pas avec une feuille vierge, lorsqu'ils décident de ce que sera leur axe principal. Ce niveau du processus correspond à celui du cadre stratégique décrit à la Section 3A, en particulier aux trois facteurs de sélection de marché: (a) potentiel pro-pauvre global, (b) potentiel de croissance, et (c) faisabilité du changement (décrits dans la Figure 5, page 16).

Comme indiqué dans la Section 3A, et selon l'importance du travail de diagnostic déjà effectué dans une phase préalable à la conception, cela peut donner aux facilitateurs l'opportunité d'examiner plus rigoureusement les bases de la conception et d'ajuster l'axe du programme de manière appropriée (notamment lors d'une phase pilote, ou d'une phase d'orientation).

Les programmes doivent s'assurer d'avoir une compréhension correcte de:

- *La manière dont la population cible participe à l'économie - en tant que producteurs, consommateurs ou employés ?* Cela signifie établir le profil des pauvres et la nature de leurs moyens d'existence. L'indication de la portée potentielle est également nécessaire.
- *Les opportunités économiques générales et les perspectives.* Les sources de croissance, les tendances importantes et, si possible, les dynamiques des secteurs clés pertinents pour les pauvres.
- *Les «moteurs».* Les déclencheurs de changement, dans le contexte général, par exemple, une réforme politique, une innovation institutionnelle ou technologique, un incident crucial, une crise ou des alliés potentiels puissants, qui modèlent la dynamique du changement sur un marché. Cela peut aider les praticiens à déterminer la faisabilité d'une stimulation de changements plus spécifiques.

A titre d'exemple: *Un programme M4P a su s'appuyer sur un engagement conclu à un haut niveau, impliquant de multiples acteurs du monde de l'entreprise, du gouvernement et de la société civile, pour l'élargissement de l'accès des pauvres à des services de qualité à prix abordables. Un autre programme a pris en compte les capacités de leadership dans chaque secteur comme critère de sélection des marchés.*

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

A l'issue de ce premier niveau d'analyse, les facilitateurs doivent avoir une idée plus claire des marchés spécifiques présentant des opportunités pro-pauvres pouvant être débloquées par une intervention et de certains des moteurs de changement génériques.

APP

Profil des pauvres:

La plupart des ménages tirent leurs revenus de l'agriculture, mais ceux-ci sont peu élevés et une forte proportion de ménages est en dessous du seuil de pauvreté. La culture de légumes constitue une source de revenus supplémentaire qui tend à se développer. Elle n'est pas très difficile techniquement, n'exige pas une grande surface de terre et est intensive en main d'œuvre (essentiellement des femmes). Il y a une pression de la demande des consommateurs, les prix augmentent et avec l'évolution des goûts, la tendance devrait s'affirmer. Étant donné que la consommation moyenne demeure en dessous des normes recommandées, la croissance de la production est aussi une bonne chose pour les pauvres en tant que consommateurs. Dans ce contexte, le principal problème du secteur est clairement le faible niveau de productivité - moins de la moitié de celui de la concurrence internationale. Le potentiel du secteur des légumes à générer plus de croissance et de revenus ne peut se concrétiser sans une augmentation de la productivité.

TIP

La manière dont les paramètres de l'évaluation sont définis en détermine la nature et les résultats. En règle générale, pour un financement donné, plus la base définie du marché est étroite (par exemple, les petits exploitants ayant recours à des services de test de tissus foliaires dans le secteur de l'huile de palme de la région X), plus l'analyse peut être spécifique, détaillée et gérable - mais avec le risque de négliger la vue d'ensemble. En revanche, avec les mêmes ressources, un élargissement de la définition du marché (par exemple, le secteur huile de palme au niveau national) permettra généralement une analyse globale, sans parvenir à entrer dans les détails. Il est important d'être clair sur le type d'information nécessaire et sur les ressources disponibles pour l'analyse, lors de la délimitation du marché.

RISQ

Si les programmes resserrent trop étroitement les limites du marché autour des fonctions essentielles et ignorent les fonctions d'appui et les règles des marchés interconnectés, ils risquent d'axer l'intervention sur les symptômes, plutôt que sur les causes fondamentales de la sous-performance.

Niveau 2:

Établir les grandes lignes du système de marché particulier, sa dynamique, et la situation qu'y ont les pauvres

Une fois établie l'image générale du contexte des pauvres et l'axe préliminaire du marché, les programmes doivent arriver à une forte compréhension de la structure et des performances du (des) système(s) de marché. Soit, plus spécifiquement:

- *Comment fonctionne le marché, quelles sont ses fonctions essentielles, et qui sont ses acteurs clés (privés, publics, formels et informels) ?*
- *Quelles sont ses dynamiques, en termes de performance globale, par exemple pour la compétitivité, la productivité, le taux de couverture ou d'accès ?*
- *Plus particulièrement, en quoi le marché ne sert-il pas les pauvres (les symptômes de la sous-performance) et quelles sont les opportunités pour les pauvres ?*

Il faut commencer par *dessiner les grandes lignes de la structure du système de marché:*

- Identifier quelles fonctions sont assurées par quels acteurs et définir les relations existantes entre eux (par exemple, dans une chaîne de valeur, les liens existants entre consommateurs, détaillants, spécialistes chargés du traitement, producteurs, fournisseurs d'intrants).
- Lorsque cela est possible, identifier les structures alternatives ou compétitives, les canaux et les relations.
- Ne pas négliger les éventuelles transactions intégrées ou cachées et autres formes d'activité informelle.

Les programmes doivent ensuite essayer de *comprendre les dynamiques du système* (c'est-à-dire d'où le système vient-il et vers où se dirige-t-il?). Cela peut inclure:

- Les modifications apparues progressivement dans les flux et la nature des biens et des services (valeur, volume, type, profil des fournisseurs et des consommateurs…).
- Les performances comparatives de régions ou de secteurs concurrents, complémentaires ou similaires (productivité, valeur ajoutée, satisfaction des consommateurs, degré de compétitivité…).
- Les principaux événements et les changements (nouveaux entrants, nouvelle législation ou innovation technologique…).

Ensuite, les programmes doivent *comprendre la situation qu'ont les pauvres dans ce système de marché et établir comment ils sont - ou ne sont pas - servis par celui-ci.*

Les fonctions essentielles doivent constituer le premier axe de l'évaluation: les transactions (cf. Encadré 4). De quelle manière les besoins des pauvres ne sont pas satisfaits par ce marché - et quelles y sont les opportunités pro-pauvres ? [2]

L'analyse des transactions réclame des informations à la fois quantitatives et qualitatives[2], venant des acteurs actuels ou potentiels, du côté de l'offre comme du côté de la demande. Il faut noter que les pauvres peuvent se trouver des deux côtés de la transaction, dépendamment de leur éventuel mode de participation, par exemple comme consommateurs de biens ou de services (demande), tels que la formation professionnelle ou un prêt, ou en tant qu'employés ou producteurs (offre), vendant leur travail ou leur riz.

[2] L'information quantitative est vitale dans la mesure où elle décrit le marché dans son fonctionnement actuel, en termes d'échelle ou de niveaux de participation. L'information qualitative permet de comprendre pourquoi le marché fonctionne de cette manière..

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

À l'issue de ce second niveau d'analyse, les programmes doivent voir plus clairement où se situent les défaillances de l'échange ou de la transaction impliquant les pauvres - mais non des raisons de ces défaillances.

APP

Système de marché:

Divers facteurs sont à l'origine de ce problème de productivité, en particulier la structure du marché et la taille des exploitations. Mais le principal facteur demeure un mauvais usage des intrants (semences, engrais, pesticides) et les mauvaises pratiques des exploitants. La culture des légumes est une activité relativement nouvelle pour les paysans, et il y a un manque de compréhension général des bonnes pratiques et de l'usage des intrants. Les paysans achètent leurs intrants à des détaillants locaux. Ils ont diverses sources d'information: quelques cultivateurs (en général les plus importants) sont en contact avec les agents de vulgarisation de l'Etat et des ONG. Cependant, le canal d'information le plus courant passe par les détaillants et les autres exploitants. A ce niveau, l'insatisfaction est généralisée, sur la qualité et l'utilité de l'information disponible. Le problème de la productivité est en grande partie un problème d'information.

Encadré 4
Facteurs modelant ou inhibant les transactions

Lors de l'analyse des transactions - incluant celles qui sont « intégrées » - il est essentiel de ne pas s'arrêter aux participations ou aux non participations habituelles (la « donne » qui est généralement le lot des pauvres) pour comprendre les facteurs qui modèlent ou inhibent cette « donne »:*

- La conscience et la compréhension qu'ont les consommateurs de leurs propres besoins.
- La conscience et la compréhension qu'ont les consommateurs du bien ou du service susceptibles de répondre à leurs besoins.
- La valeur qu'il accorde au bien ou au service ou la satisfaction qu'il en retire.
- La nature du bien ou du service et leur adéquation aux besoins des consommateurs.
- Les sources d'offre et si elles sont acceptables pour les consommateurs/utilisateurs.
- La conscience et la compréhension qu'ont les fournisseurs des consommateurs.

L'accessibilité en termes de prix est souvent vue comme faisant obstacle à la transaction. Il est important de vérifier si le prix est vraiment un problème ou s'il est le symptôme d'une contrainte sous-jacente.

* Les facteurs s'appliquent aux consommateurs et fournisseurs actuels ou potentiels et aux biens ou services.

Niveau 3:
Identifier les contraintes systémiques spécifiques

Une fois établie la compréhension de la structure et des dynamiques du marché - et la place qu'y ont les pauvres - l'analyse doit s'employer à identifier les causes spécifiques de la sous-performance.

Il s'agit de répondre aux questions essentielles suivantes:

- *Quelles sont les causes sous-jacentes de la sous-performance du système de marché ?*
- *Quels sont les opportunités et les obstacles fondamentaux pour surmonter ces problèmes ?*

Pour cela, les programmes doivent généralement explorer les diverses fonctions qui appuient et gouvernent les fonctions essentielles du marché - soit les règles et les fonctions d'appui. Les programmes peuvent ainsi être amenés à analyser un système de marché interconnecté (voir Section 3C).

CONS

Il faut se rappeler qu'une sous-performance au niveau des fonctions essentielles est souvent imputable à des problèmes sous-jacents affectant les fonctions d'appui et les règles. Les programmes doivent donc aller au-delà des symptômes (par exemple, les transactions ne s'effectuent pas) pour comprendre les causes - passer du « quoi » au « pourquoi ».

A ce niveau, les programmes ne peuvent se satisfaire d'une simple description des fonctions de marché et des acteurs qui les assurent. Il faut creuser plus loin: parvenir à la juste perception des compétences et des motivations des acteurs, dans la prise en charge de ces fonctions, et avec quels résultats. Cela signifie de comprendre:

- *Les incitations des acteurs.*
- *Les compétences des acteurs.*
- *Les relations qui existent entre les acteurs.*

A titre d'exemple: *dans une chaîne de valeur où de petits producteurs sont affectés par la faiblesse de leurs fonds de roulement, un programme peut avoir à s'intéresser à la nature des relations liant ces différents acteurs, à identifier et à comprendre les raisons pour lesquelles un gros acheteur paye les petits producteurs comptant à la livraison, quand la norme de l'industrie est à 30 jours. Pourquoi cette différence ? L'acheteur est-il particulièrement altruiste ? L'échange ne concerne-t-il que des petits producteurs liés socialement à l'acheteur ? Des termes de paiement préférentiels peuvent-ils représenter un avantage commercial ? Et si c'est le cas, pourquoi les autres acheteurs n'adoptent-ils pas la même stratégie ?*

Les incitations et les compétences jouent un rôle capital. Les programmes doivent explorer les raisons qui président aux modes de comportement des acteurs, les motivations et leur capacité à changer. L'évaluation doit permettre aux programmes de comprendre l'« économie politique » du changement, ancrée

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

dans les incitations et les compétences des acteurs, au niveau du secteur privé ou public, qu'ils soient formels ou informels, petits ou gros, agissant sur le plan local, national ou international.

CONS

Pour comprendre les incitations, les programmes doivent souvent s'intéresser aux facteurs politiques, légaux, sociaux et culturels - l' « économie politique » - tout autant qu'aux facteurs économiques: qu'est-ce qui est valorisé et pourquoi; comment les valeurs sont étayées par des normes et des comportements existants; comment ces facteurs sociaux favorisent ou inhibent le changement ?

APP

Contraintes systémiques:

La proximité des détaillants en fait la source d'information la plus courante pour les exploitants. Ils sollicitent souvent leur avis, mais ne sont en même temps pas convaincus de la valeur de l'information reçue - les détaillants vont chercher à forcer la vente, plutôt qu'à résoudre les problèmes. Pour la plupart, les détaillants ne mesurent pas la valeur du « service » d'information qu'ils délivrent. Ils dépendent à leur tour de l'information prodiguée par les grosses sociétés qui leur fournissent les produits mais celle-ci est généralement étroitement rattachée au produit - non à la culture des légumes en tant que tel. Les fournisseurs d'intrants et les détaillants ont intérêt à ce que les exploitants aient de meilleurs résultats; pour cela, il faut que plus d'information, de meilleure qualité, soit transmise du fournisseur au détaillant et du détaillant au paysan. Le problème d'information est un problème de modèle d'entreprise. L'axe de l'intervention logique consiste à agir auprès des sociétés productrices d'intrants - ayant les compétences et les incitations pour le changement - afin d'améliorer la qualité de l'information et des conseils délivrés, par le biais des détaillants, au bénéfice des exploitants. Les fournisseurs d'intrants et les détaillants peuvent ainsi rehausser leur image de marque, renforcer la fidélité du consommateur et augmenter leurs ventes.

CONS

Il ne faut jamais oublier la finalité essentielle de l'évaluation de marché: identifier les causes sous-jacentes de la sous-performance du marché et des points d'entrée potentielles pour l'intervention. La collecte d'informations peut se faire à partir de multiples sources mais, quelle que soit la source, M4P insiste d'abord sur les informations de marché et la manière de diffuser ces informations adéquatement. Les programmes n'évaluent pas les marchés pour le simple amour de la science. L'information modèle la stratégie de l'intervention et guide les actions qui devront stimuler le changement des fonctions essentielles du marché - une meilleure « donne » pour les pauvres - généralement en agissant sur les fonctions d'appui et les règles.

Les outils d'évaluation du marché et les sources d'information

Aux deux premiers niveaux du processus de diagnostic - les pauvres et leur contexte, les systèmes de marché spécifiques - il est possible de recourir à une série d'outils d'analyse relativement normalisés (cf. Figure 8), avec plus ou moins d'adaptation. En avançant dans le processus, et pour l'investigation des contraintes systémiques affectant la performance, les facilitateurs s'appuieront moins sur des outils normalisés et plus sur leurs interactions avec un petit nombre d'informateurs que la première phase d'évaluation aura permis d'identifier. Ces interactions peuvent prendre la forme de réunions individuelles, de groupes de discussion ou d'ateliers de réflexion, en fonction de la nature des acteurs impliqués.

3B.5 Principaux défis et comment les résoudre

A quel niveau de détails arrêter l'évaluation ?

La compréhension des systèmes de marché par un programme ne sera jamais parfaite. Elle doit être suffisamment solide pour fournir la base d'une action informée, mais il faut éviter « le syndrome de l'analyse ». Il n'y a pas lieu d'établir une analyse de marché formelle exhaustive avant de démarrer toute action. En réalité, l'étendue et la nature de l'évaluation de marché dépendant des informations manquantes (considérant ce que nous savons déjà et ce qu'il nous faut encore apprendre) et aux ressources disponibles pour les obtenir.

Les moyens par lesquels les programmes acquièrent l'information ne sont pas nécessairement formels ou exhaustifs. Il est souvent possible d'avoir aussi recours à des sources d'information secondaires déjà disponibles ou de participer à des activités de recherche menées par d'autres organisations.

La règle générale est que plus une organisation est éloignée du marché considéré et plus elle a d'envergure, plus l'évaluation de marché doit être formelle, exhaustive et périodique (cas des bailleurs). Cependant, ces caractéristiques font justement qu'il est plus difficile pour elle de récolter rapidement de l'information et d'en faire usage.

De plus petites organisations, plus proches du marché et avec des boucles de rétroaction plus courtes, sont plus immédiatement réactives et capables d'obtenir des analyses informelles et régulières fiables, de tirer des leçons de l'expérience et des projets pilotes (cas des facilitateurs).

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

APP

Le processus de diagnostic en pratique

LES PAUVRES ET LEUR CONTEXTE

- Les objectifs des facilitateurs vont vers une croissance pro-pauvre globale dans des régions rurales.
- Zone rurale; centaines de milliers de petits paysans vivant sous le seuil de pauvreté; l'agriculture comme principale source de revenus des ménages.
- Le riz est la principale culture, mais les légumes sont également cultivés: la demande y dépasse largement l'offre.
- La baisse des rendements agricoles est un problème clé du secteur.

SYSTEME DE MARCHE SPECIFIQUE

- La chaîne de valeur des légumes dessert les marchés locaux ou régionaux.
- Les paysans utilisent divers intrants qu'ils se procurent auprès de détaillants locaux.
- Les revenus générés par cette activité sont faibles, du fait des faibles niveaux de productivité.
- Les paysans sont peu informés des intrants et des techniques de culture adaptés.
- Ils obtiennent de l'information de diverses sources: autres exploitants, agents de vulgarisation de l'Etat, détaillants de produits agricoles et ONG.
- Ils ne sont pas satisfaits des informations qu'ils obtiennent.

CONTRAINTES SYSTEMIQUES

- Les paysans s'adressent plutôt aux détaillants pour obtenir de l'information, du fait de leur disponibilité et de leur proximité.
- Les détaillants essaient de pousser à la vente pour maximiser leurs revenus eux-mêmes modestes; ils ne se considèrent pas comme des informateurs potentiels.
- Les détaillants achètent leurs produits à de gros fournisseurs d'intrants, qui leur apportent également information et conseils, mais exclusivement sur leurs produits.
- Les fournisseurs d'intrants ont les compétences et les motivations pour aider les détaillants à devenir de meilleures sources d'information: un paysan satisfait est un plus pour le commerce.

AXE DE L'INTERVENTION

- Changer les pratiques du circuit de distribution des gros fournisseurs d'intrants.

RISQ

Les praticiens perdent parfois de vue la raison première de l'évaluation de marché. Ils se trouvent entraînés dans le processus, génèrent énormément d'informations, de peu de valeur pratique, à un coût en temps et en argent considérable. Ils ne prennent plus assez en considération le fait que l'évaluation doit leur permettre de modeler la stratégie d'intervention potentielle et les actions, et se perdent dans la généralisation et le descriptif, en manquant la dimension systémique et dynamique.

Le processus de diagnostic n'est pas une analyse de marché définie et séquentielle, mais une manière de réfléchir au travers de besoins d'informations (qu'avons-nous vraiment besoin de savoir ?), d'organiser l'information (que nous apprend l'information ?), permettant de guider la stratégie du programme et ses actions sur le plan pratique.

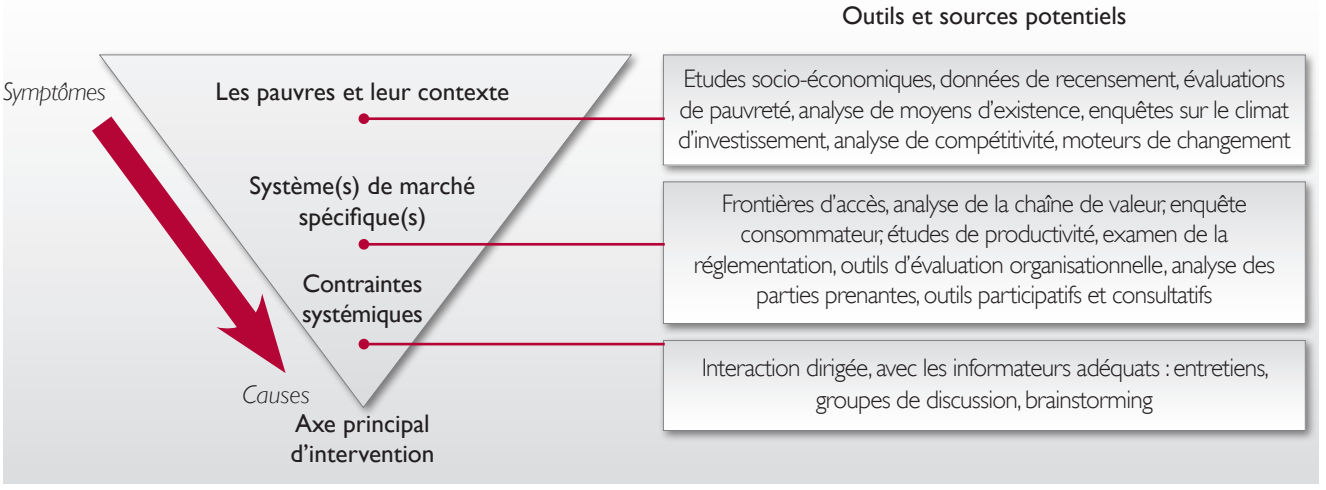
À quel moment faire l'évaluation ?

L'évaluation est souvent vue de manière rigide, comme devant être faite au début du programme. En pratique, l'information est nécessaire durant toute la vie du programme.

L'évaluation de marché doit demeurer un processus itératif et abordable - et non une grande étude formelle exceptionnelle. Obtenir et savoir utiliser une information pertinente est

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

Figure 8
Outils et sources d'information du processus de diagnostic


Outils et sources potentiels
Symptômes
Les pauvres et leur contexte
Système(s) de marché spécifique(s)
Contraintes systémiques
Causes
Axe principal d'intervention
Etudes socio-économiques, données de recensement, évaluations de pauvreté, analyse de moyens d'existence, enquêtes sur le climat d'investissement, analyse de compétitivité, moteurs de changement
Frontières d'accès, analyse de la chaîne de valeur, enquête consommateur, études de productivité, examen de la réglementation, outils d'évaluation organisationnelle, analyse des parties prenantes, outils participatifs et consultatifs
Interaction dirigée, avec les informateurs adéquats : entretiens, groupes de discussion, brainstorming

un élément essentiel du processus d'intervention M4P, non seulement pour la conception, la planification, et les mesures, mais pour guider les actions du programme. Cela se prolonge sur toute la période d'intervention et il faut s'assurer que les ressources nécessaires sont prévues. Intervenir dans des contextes socio-économiques dynamiques réclame des feedback et des ajustements constants (cf. Figure 9).

L'information permet aussi aux facilitateurs d'asseoir leur crédibilité et d'influencer les autres. Les nouvelles perceptions établies à partir de l'évaluation peuvent enrichir des environnements pauvres en information et être un outil puissant pour changer la perception ou les comportements des acteurs du marché, de manière souvent plus efficace qu'une subvention. Ce besoin continuel d'information a des répercussions sur la manière dont l'information est collectée et sur qui en est chargé (voir ci-dessous).

Développer une meilleure compréhension des marchés grâce à des interventions pilotes est aussi essentiel pour parvenir à un changement de marché général et durable (voir Section 3D).

CONS

Utilisez l'évaluation de marché pour identifier les acteurs et leurs intérêts, et par là même, la qualité éventuelle de leur engagement. Cela permet d'éviter la tendance qu'ont bien des programmes à s'engager sur un éventail de participants aussi vaste que possible, dans l'idée de s'assurer d'une large participation et d'établir un consensus, et donc de parfois gaspiller des ressources sur les mauvaises personnes. L'évaluation de marché peut aider les facilitateurs à évaluer l'engagement et la participation éventuelle des acteurs, d'une manière plus ciblée et efficace.

L'analyse de marché doit-elle être faite en interne ou par des acteurs extérieurs au programme?

L'information est la monnaie d'échange des bons facilitateurs, aussi serait-ce une erreur d'entièrement externaliser l'analyse. Des spécialistes externes ou des sources secondaires peuvent apporter une expertise technique supplémentaire et on peut y avoir recours pour prendre en charge une partie de l'analyse intervenant dans la prise de décision. Mais l'équipe du programme doit toujours être largement impliquée dans ce processus d'évaluation. Les rapports et les présentations de spécialistes externes ne peuvent apporter qu'une perspective limitée.

Autant que possible, c'est l'équipe du programme qui doit prendre en charge l'évaluation de marché. S'il est fait appel à des spécialistes externes, l'équipe devra travailler étroitement avec eux, pour demeurer proche des réalités du marché. Effectuer l'évaluation en interne est particulièrement important pour identifier les opportunités (et y réagir rapidement) et entrer en relation avec les acteurs du marché - en d'autres termes, elle doit être perçue comme faisant partie du processus d'engagement sur le marché.

CONS

Une pénurie d'information, dans des situations de marchés faibles, est souvent l'indication que la collecte d'information et la capacité analytique y sont limitées. Il peut s'avérer utile pour les facilitateurs d'impliquer des acteurs du marché dans ces processus d'évaluation, afin d'aider à l'appropriation et développer leurs compétences analytiques - par exemple, en travaillant en partenariat avec eux, pour la conduite de l'analyse - de manière à ce que la fonction d'information (recueillir, interpréter et diffuser) se poursuive à l'avenir.

3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

Sur la base de quels critères choisir les outils nécessaires à l'évaluation de marché ?

Il existe un large éventail d'outils d'évaluation et de sources d'information disponibles (voir Notes de Bonnes Pratiques Chapitre 5). Chaque outil a ses avantages et ses inconvénients, en fonction du contexte et du type d'information recherché. Ce que les praticiens doivent garder en mémoire est qu'un seul outil, une seule approche d'évaluation ou une seule source d'information ne suffit rarement à développer une bonne compréhension d'un marché.

RISQ

Les programmes sont plus facilement esclaves d'un outil, plutôt qu'ils ne sont dynamisés par l'information. Le choix des outils dépend du contexte et des objectifs de l'évaluation (l'information requise) - et de rien d'autre !

Certains outils sont plus appropriés à certains contextes:

• *Orientation géographique, politique ou administrative.* Là où les acteurs clés du marché se définissent eux-mêmes en termes de limites géopolitiques (district ou province par exemple), un certain nombre d'outils d'évaluation participatifs ou axés sur les parties prenantes, relevant du développement économique local (DEL), sont tout à fait adaptés pour la collecte d'information. Les acteurs du secteur public ont souvent des attributions et des limites d'intervention géographiques explicites, et ils sont généralement à l'aise dans le cadre « ouvert » et vis-à-vis des exigences en temps des discussions participatives.

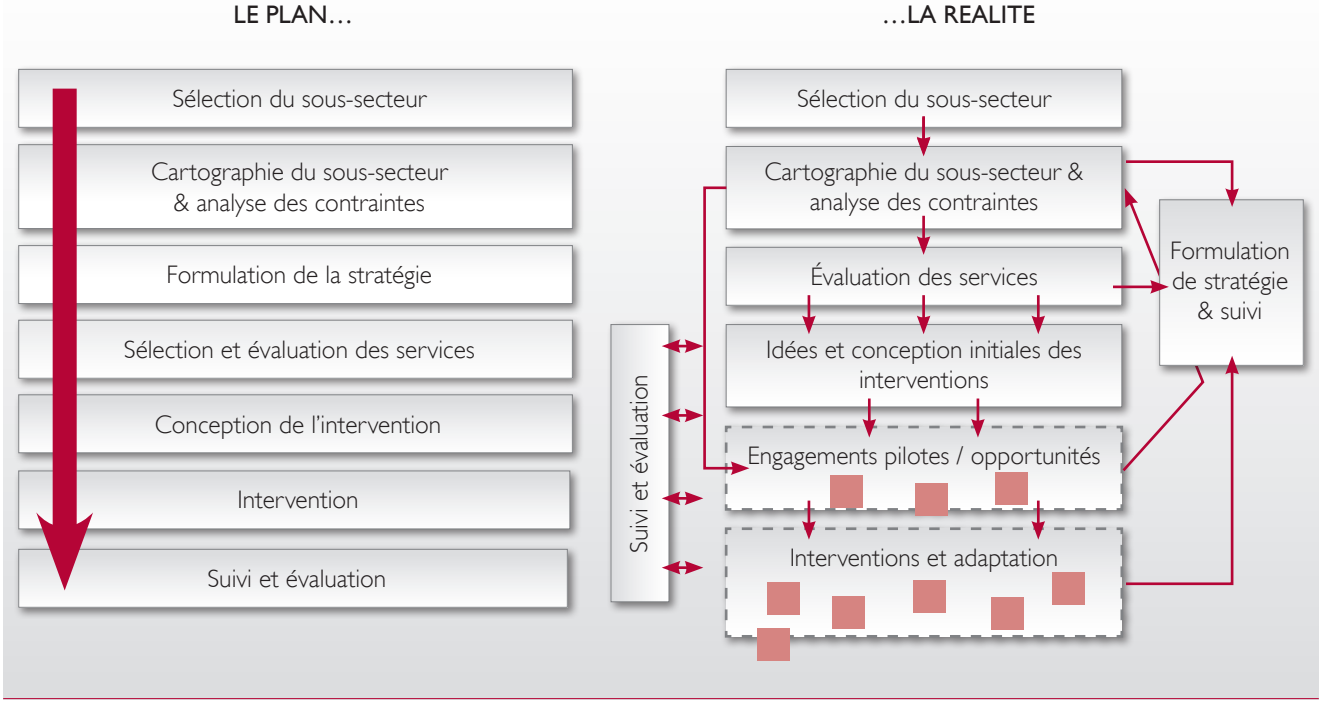
En revanche, les approches définies géographiquement sont moins utiles pour des situations où les acteurs clés s'inscrivent dans un réseau établi (par exemple, une chaîne de valeur).

• *Densité de population.* Certains types d'outils, comme les enquêtes formelles, sont plus faciles et moins coûteux à appliquer dans des zones de forte densité de population. Dans des régions plus enclavées, arriver à un taux de couverture significatif peut être extrêmement coûteux.

• *Nature des acteurs.* Les approches d'évaluation normalisées, basées sur une interrogation directe, comme des enquêtes à grande échelle, peuvent être dérangeantes pour des micro-entreprises, des entreprises informelles ou des groupes marginalisés, qui craignent souvent qu'elles relèvent des autorités. L'informalité représente aussi un défi pour l'échantillonnage et l'identification des répondants potentiels, ces groupes étant, par définition, rarement pris en compte dans les rapports officiels. Les gros acteurs économiques peuvent se sentir peu à l'aise avec les approches participatives «ouvertes» (par exemple, analyse participative rapide - PRA) et les trouver très exigeantes en temps.

• *Nature de l'activité.* Certains outils sont plus appropriés pour certains types d'activités. Les analyses de chaîne de valeur, par exemple, seront plus faciles à effectuer dans des secteurs où les étapes de production et de transformation sont clairement différentiées. Il leur sera plus difficile d'appréhender des secteurs moins linéaires ou qui donnent moins lieu à des transformations, comme, par exemple le secteur des services. De plus, ces outils - à moins d'être considérablement modifiés - sont souvent peu performants pour évaluer le mode opératoire des fonctions d'appui et des règlementations. Les outils permettant l'analyse

Figure 9
Comprendre la réalité du marché - un processus itératif



3B. COMPRENDRE LES SYSTEMES DE MARCHE

des cadres règlementaires sont très adaptés aux politiques publiques et aux règlementations, mais risquent d'être moins efficaces pour analyser les règles informelles ou non statutaires.

CONS

Chaque type d'outils détermine un type spécifique d'information obtenue. Dépendre trop étroitement d'un seul outil tend à réduire le champ de compréhension et à biaiser l'approche de solutions. Le processus de diagnostic aide les programmes à définir les informations qui leur sont nécessaires et les types d'outils les plus adaptés pour les obtenir. S'il est possible aux programmes de démarrer avec un outil principal, ils doivent demeurer conscients de la nécessité d'utiliser d'autres outils de temps à autre, en fonction du contexte et de leurs besoins d'information.

Les facilitateurs doivent faire preuve d'intelligence dans l'utilisation des outils. Il est évident qu'une combinaison d'outils et de sources d'information est plus susceptible d'être efficace qu'un seul outil ou qu'une seule source d'information. La « triangulation » est un concept utile à appliquer pour l'évaluation de marché: toujours observer un marché depuis de multiples perspectives, pour développer une meilleure vue d'ensemble, et mettre à l'épreuve de la réalité les présupposés et les idées reçues, ainsi que les distorsions naturelles des outils individuels et des sources d'information.

DEF

La triangulation est une technique utilisée par les navigateurs pour déterminer leur position. Il s'agit d'identifier un certain nombre de points distinctifs (idéalement trois) et d'établir depuis chacun d'eux un relevé au compas. L'intersection des trois lignes de compas définit la position du navigateur. Selon le même procédé, utiliser plusieurs outils et sources d'information - par exemple des analyses secondaires ou relevant d'un projet, des informations provenant de personnes ressources, de recherche-action ou de projets pilotes - est une bonne manière de croiser la véracité de l'information et de serrer au plus près l'information réellement nécessaire.

Il est important de souligner une nouvelle fois que pour être efficace, une intervention doit pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance actualisée du système de marché considéré, quelle que soit la manière dont elle a été acquise. Si les programmes peuvent toujours apprendre de ces outils, des personnes d'expérience et ayant une perception pratique d'une situation de marché n'auront pas nécessairement besoin de l'investigation exhaustive procurée par ces techniques.

Combien de marchés faut-il évaluer ?

La sous-performance d'un marché peut avoir pour cause sous-jacente la faiblesse d'un autre système de marché (les marchés sont interconnectés). Cela constitue un défi pratique. L'évaluation de marché est comme de peler un oignon - combien de couches (de systèmes de marché) faudra-t-il peler pour comprendre les causes fondamentales ? Combien de marchés devront-ils être évalués ?

EXP

La règle générale est selon moi qu'un groupe cible conduit à deux ou trois marchés, qui conduisent à cinq à huit interventions principales, chacune d'elle pouvant présenter deux ou trois phases d'activité.

Les programmes doivent continuer à interroger le pourquoi du mauvais fonctionnement du marché, et non sauter à pied joint dans un marché, en s'imaginant détenir la solution. Cependant, cela peut constituer une quête sans fin. Le principe est d'arriver à une analyse des contraintes qui permet une action effective; c'est aux facilitateurs de juger si c'est le cas.

En pratique, la question de savoir jusqu'où «peler l'oignon» dépend de l'identification des «leviers» critiques - c'est-à-dire les fonctions clés du marché qui, introduites ou renforcées, vont offrir au programme les meilleures perspectives d'un large impact durable (voir Note de Bonnes Pratiques 5.15, Chapitre 5).

A titre d'exemple: *pour améliorer leur productivité (Marché 1), les petits exploitants doivent avoir accès à une information de meilleure qualité. Si le programme avait fourni lui-même cette information, les objectifs de couverture et de pérennité n'auraient pas pu être atteints. Améliorer la diffusion de l'information auprès des paysans, en se servant de la chaîne d'approvisionnement des intrants, est apparu comme présentant les meilleures perspectives par rapport aux objectifs visés (Marché 2). Cela impliquait d'améliorer les pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement des gros fournisseurs d'intrants agricoles: l'effet de levier du programme pouvait être découplé en en travaillant avec quelques gros fournisseurs, afin d'atteindre un grand nombre d'exploitants sur une base pérenne. Pour obtenir un effet de levier plus puissant encore, le programme aurait pu se concentrer sur un troisième marché: la recherche, l'information et les services spécialisés en gestion de chaîne d'approvisionnement, pouvant être proposés par des écoles professionnelles ou des consultants en gestion. Ainsi, le programme aurait pu stimuler une plus large diffusion et une promotion durable de pratiques d'entreprises pro-pauvres dans l'ensemble du secteur.*

3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

Points essentiels

- La pérennité est un aspect central de l'approche M4P.
- Parallèlement à l'analyse des contraintes, il est important de développer une vision claire du fonctionnement futur et durable du système de marché, en termes de fonctions et de rôles assurés par ses acteurs.
- Le principe de pérennité modèle les actions de l'intervention; il garantit la cohérence entre actions et ambitions.

Principes essentiels et cadre M4P: matrice de pérennité

Définition de la pérennité: la capacité du système de marché à assurer la production et/ou la consommation par les pauvres de biens et de services adéquats et différenciés, au-delà de la période d'intervention.

Mise en pratique: principales étapes

Etape 1: Reconnaître la pérennité comme faisant partie de l'évaluation de marché - à mesure que les facilitateurs développent leur compréhension du système de marché, ils doivent réfléchir précisément à la manière dont le marché devra fonctionner plus efficacement à l'avenir.

Etape 2: Comprendre le schéma actuel du marché - quelles fonctions (fonctions essentielles, règles et fonctions d'appui) sont accomplies par quels acteurs et qui paie ces fonctions?

Etape 3: Identifier et analyser les marchés interconnectés - comprendre le schéma actuel du marché conduit souvent à l'identification du marché interconnecté qui agit comme fonction d'appui.

Etape 4: Prendre en compte les facteurs « donnés » qui influent sur une vision d'avenir des systèmes de marché - la nature du marché, le contexte historique et le climat d'innovation général.

Etape 5: Prendre en compte les facteurs « ouverts » qui modèlent une vision d'avenir des systèmes de marché - compétences et incitations sur lesquelles les interventions peuvent agir directement.

Principaux défis et comment les résoudre

- Quel est le calendrier réaliste pour assurer la pérennité ?
- Observation et mesure de la pérennité
- Gagner les partenaires à cette vision d'avenir

Notes de Bonnes Pratiques (Chapitre 5)

- Construire une vision (Note 5.1)
- Développer les AP (Note 5.6)
- Comprendre les incitations (Note 5.9)
- Guider les processus participatifs (Note 5.11)
- Marchés interconnectés (Note 5.15)

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

3C.1 Introduction

La pérennité est essentielle pour l'approche M4P. L'axe principal des interventions est déterminé par la compréhension des contraintes qui inhibent le développement de marché pro-pauvre. Parallèlement à cette analyse, les programmes doivent développer une « vision » claire du point vers lequel l'intervention se dirige: une stratégie de désengagement, envisageant clairement la manière dont le système de marché opérera, de manière pérenne, sur le long terme.

Pour que cette vision apporte aux interventions une ligne directrice cohérente, il faut définir ce qu'est la pérennité dans les systèmes de marché. En termes pratiques, cela signifie déterminer en détails la capacité du marché, en relation avec des acteurs et des fonctions spécifiques, en réponse à deux questions: *qui fait ? (et qui fera ?)* et *qui paie ? (et qui paiera ?)*.

3C.2 Importance

- La pérennité est l'essence du développement et de M4P: s'attaquer aux causes sous-jacentes du sous-développement par des interventions temporaires, visant à déclencher un changement durable à long terme.
- Les systèmes de marché qui fonctionnent ne sont jamais statiques; ils détiennent la capacité et les incitations pour rester dynamiques, croître et changer. Le défi essentiel de la pérennité est de déterminer comment s'effectueront la croissance et le changement dans l'avenir, sans prolongation de l'aide.
- Une vision claire de la pérennité impose aux interventions direction et discipline. Si l'image à long terme n'est pas claire, les actions du programme ne seront pas cohérentes avec ce qu'il est supposé accomplir.
- La pérennité doit être opérationnalisée dans toutes les composantes de l'intervention M4P. Au départ, l'évaluation de marché identifie les acteurs qui, actuellement, assurent les diverses fonctions du marché et ceux qui les payent. Pour que la pérennité soit établie de façon claire, les programmes doivent considérer qui fera et qui paiera à l'avenir pour ces fonctions.

3C.3 Principes essentiels et cadre M4P

La pérennité selon M4P peut être définie de la façon suivante:

DEF

La capacité du système de marché à assurer la production et/ou la consommation par les pauvres de biens et de services adéquats et différenciés au-delà de la période d'intervention.

Une vision claire de la pérennité doit définir la capacité du marché en profondeur, en relation avec les acteurs et les fonctions spécifiques, en réponse à deux questions:

- *Qui fait ? (et qui fera à l'avenir?)*
- *Qui paie ? (et qui paiera ?)*

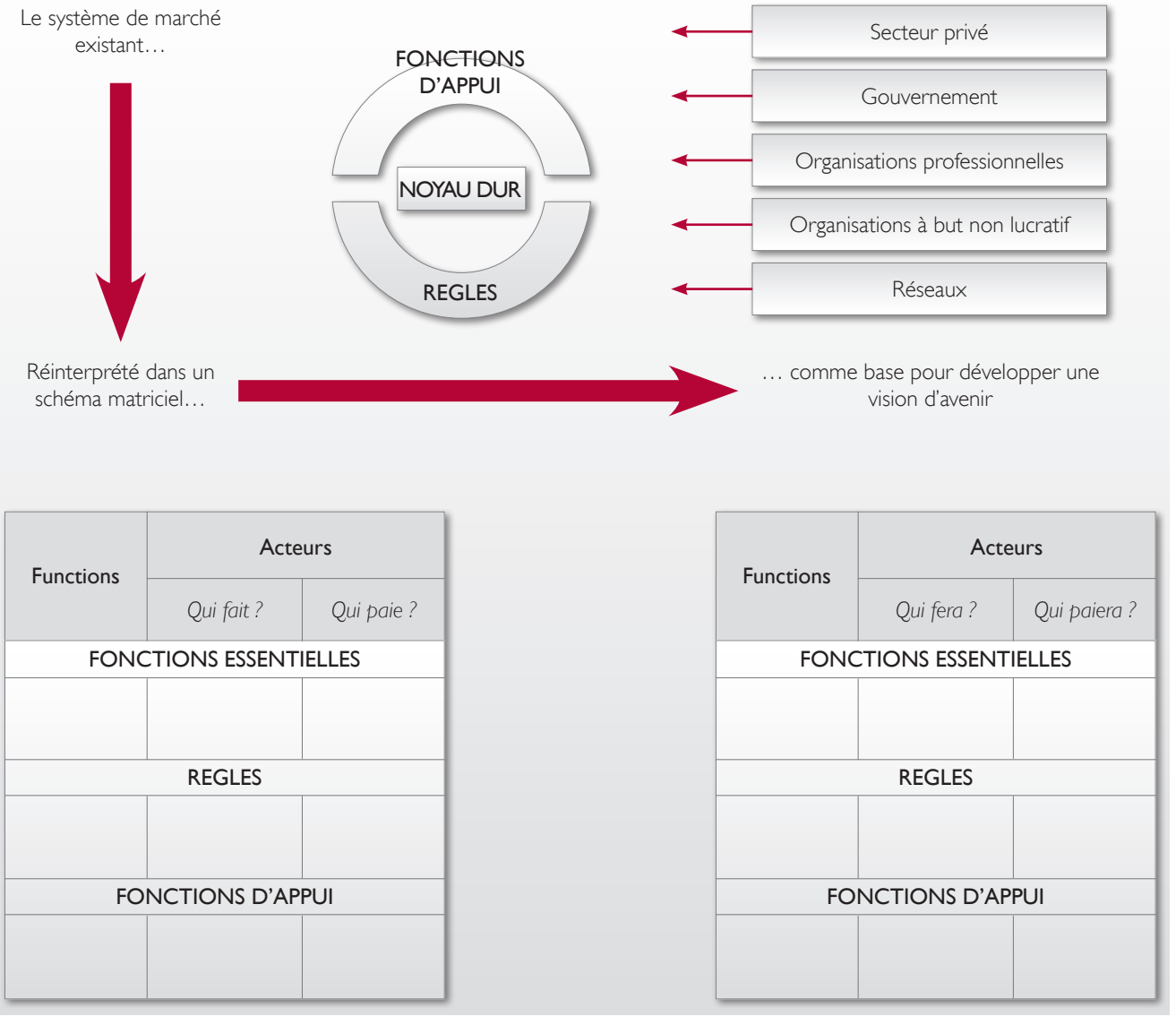
Ces deux questions, en association avec le concept de système de marché, peuvent permettre d'établir une matrice de pérennité simple, pour examiner les combinaisons particulières de fonctions et d'acteurs nécessaires au meilleur fonctionnement futur du système de marché (Figure 10).

RISQ

Ne pas développer une vision pérenne du système de marché a des conséquences évidentes: c'est en fait participer tacitement au statu quo et avaliser la continuité des habitudes de sous-performance des systèmes de marché. C'est une vérité brutale qui doit être assumée par les facilitateurs et les bailleurs de fonds qui font quelquefois l'impasse sur les rôles différents que pourraient jouer les acteurs du marché (tels que l'Etat ou les organisations professionnelles).

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

Figure 10
Des systèmes de marché à une vision de pérennité



Les interventions comportent d'incontournables responsabilités - l'une d'elles est de développer une vision réfléchie de l'avenir.

3C.4 Mise en pratique

La plupart des facilitateurs de développement de marché ont un sens intuitif aigu de la pérennité - l'importance que M4P accorde à l'appropriation locale et à la facilitation par petites touches vient de ce souci de pérennité. La matrice est une manière plus formelle d'opérationnaliser cette préoccupation.

L'objectif de la matrice de pérennité est de lier fonctions et acteurs. Cela implique de d'abord identifier les fonctions potentielles et les acteurs importants du marché considéré (Figure 11).

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

Figure 11
Fonctions et acteurs[3] des systèmes de marché

FONCTIONS ESSENTIELLES

L'offre et la consommation de biens et de services; le noyau dur du réseau des échanges ou de transactions entre l'offre et la demande. Elles peuvent inclure les pauvres en tant que consommateurs, producteurs ou employés et les échanges non monétaires tout autant que les transactions monétaires.

REGLES

Les règles formelles et informelles (et leur application) déterminent les résultats du marché, ainsi que la participation et le comportement des acteurs. Elles peuvent être de différents types:

- Règlementations générales en vigueur telles que les lois régissant les liens contractuels, la propriété, la protection du consommateur et de l'environnement, les poids et mesures, la santé et la sécurité, la concurrence et la fiscalité.
- Règlementations spécifiques à certains secteurs, telles que les lois bancaires, les codes de télécommunication, les lois de propriété et d'usage foncier.
- Règles non statutaires, telles que les codes industriels de bonne conduite, et les normes de qualité.

L'application des lois dépend du mode de fonctionnement de divers organismes, incluant l'ordre judiciaire, les services de régulation, d'inspection et de délivrance des licences, l'administration fiscale, le registre des sociétés et le cadastre, les règlementations professionnelles, les centres fiscaux locaux, et les mécanismes d'autorégulation.

La manière dont les règlementations sont appliquées dépend souvent de normes et de pratiques sociales, culturelles et politiques, tout autant des lois à proprement parler. Là où les règles formelles et leur application sont faibles, l'environnement est dominé par l'informel.

FONCTIONS D'APPUI

Diverses autres fonctions appuient les fonctions essentielles de l'échange, telles que:

- L'innovation de produits et le développement: allant de l'adaptation de produits sur des marchés existants aux nouveaux produits introduits sur de nouveaux marchés.
- Le renforcement des qualifications et des compétences : pour s'assurer que les qualifications et les compétences spécifiques au marché des différents acteurs sont mises à niveau et à jour.
- Recherche et développement (R&D): la base de connaissances permettant de développer des produits spécifiques, de nouvelles approches dans les mécanismes de marché, les tendances sous-jacentes du marché.
- Formulation des politiques générales et révision: les mécanismes par lesquels les Etats fixent et évaluent l'impact des mesures politiques, des lois, des réglementations et autres interventions relatives aux marchés.
- La disponibilité de l'information de base qui, par exemple, appuie le développement de marchés généralement, plutôt que des produits spécifiques.
- Redevabilité: veille à ce que les intérêts des différents acteurs du marché soient correctement représentés.
- Coordination: encourage la coopération et les intérêts mutuels, en deçà et au-delà de ceux de tout acteur particulier du marché.

ACTEURS

Les acteurs d'un système de marché peuvent être de divers types :

- Gouvernements et organismes gouvernementaux : il est possible de pousser la définition plus loin (national et local…), mais il s'agit essentiellement du secteur public.
- Entreprises commerciales, tous statuts et type d'actionnariat confondus, allant de l'informel au formel, du travailleur indépendant aux grandes entreprises.
- Réseaux : formels ou informels, les réseaux d'entreprises représentent une importante source potentielle de « services » - conseils, contacts, qualifications, etc.
- Organisations représentatives ou associations professionnelles : Chambres de commerce et d'industrie, associations d'employés, syndicats et associations de consommateurs, dont la fonction principale est le plaidoyer.
- Organismes à but non lucratifs : cela peut inclure des ONG ou des groupes communautaires, mais également des universités et des institutions de formation bénéficiant d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat.

[3] La matrice se consacre aux fonctions de marché assurant l'offre et les acteurs qui les assument. Elle ne tient explicitement pas compte de la partie demande (c'est-à-dire des fonctions de consommation ou des consommateurs). Cependant, ils sont intégrés par le « qui paye » des fonctions essentielles.

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

CONS

Les agences de développement ne doivent pas être intégrées à la vision d'avenir. Leur rôle relève de la facilitation, à court terme, et n'a aucune justification sur le long terme. Bien sûr, les agences d'aide internationales peuvent continuer à agir dans les pays en voies de développement, mais les inclure dans une vision de pérennité, en tant qu'acteurs à long terme, fait courir le risque de bloquer les pays en voies de développement dans une dépendance débilitante.

L'usage de ce cadre nécessite de respecter certaines étapes.

Etape 1

Regarder la pérennité comme un élément à part entière de l'évaluation de marché

La matrice de pérennité aide les programmes à acquérir une bonne compréhension des contraintes systémiques particulières du système de marché existant et de la transformer en une vision réaliste du changement - de la manière dont le marché peut mieux fonctionner à l'avenir. En pratique, la définition de résultats pérennes est donc indissociable du processus continu de compréhension des systèmes spécifiques de marché et de leurs contraintes.

L'évaluation des systèmes de marché doit:

- *Etre dynamique: elle doit être analytique et saisir les dynamiques du système de marché.*
- *Identifier les contraintes, mais également le potentiel et la faisabilité du changement.*
- *Aider les programmes à comprendre les différents acteurs, fonctions et types relationnels, à la fois comme cause de la fragilité du marché, mais aussi réservoir de solutions potentielles pour l'amélioration des performances du marché.*

RISQ

Utiliser la matrice ne se limite pas à remplir des cases. Il s'agit d'accompagner la compréhension progressive d'un marché particulier, alors que les facilitateurs s'engagent avec un éventail de fonctions et d'acteurs émergeants et doivent réfléchir à la manière dont ces derniers peuvent fonctionner plus efficacement dans le futur.

EXP

Il y a toujours un risque de se limiter à une simple description du marché, sans identifier les priorités ou les voies d'accès au changement.

APP

Contexte:

L'approvisionnement en eau est un problème essentiel dans les pays en guerre ou menacés par la famine. Il y a une urbanisation croissante, mais les organismes publics qui gèrent les « services publics » en zones urbaines sont au bord de l'effondrement. L'approvisionnement en eau est intermittent et de mauvaise qualité. Les organisations humanitaires agissent de bien des manières mais leurs activités sont dispersées et limitées d'abord à l'aide d'urgence - elles relèvent du court terme. Dans ce contexte, une grave pénurie d'eau est une menace de plus en plus préoccupante pour la population. Une université locale prend l'initiative de réunir diverses entités - pouvoirs publics, société civile et secteur privé - pour réfléchir aux solutions possibles. Il est clair qu'il n'est plus question de « bricoler », les gens réclament des solutions durables. Ce point est au centre des discussions et de la demande d'assistance faite à une agence de développement.

Etape 2

Comprendre le profil actuel du marché

La vraie question ici est: *qui fait quoi ?* C'est-à-dire: *quelles fonctions - fonctions essentielles, règles et fonctions d'appui - sont assurées par quels acteurs ?*

Il est important d'identifier non seulement ceux qui, officiellement, prennent en charge des fonctions, mais aussi - en particulier sur les marchés faibles - les services informels ou « intégrés » entre différents acteurs. Les facilitateurs doivent se méfier de la réaction « il n'y a rien dans ce marché » lors de l'analyse du marché.

A titre d'exemple: *la plupart des petites entreprises ne font pas appel à des conseillers formels et rémunérés - cependant, ils tirent profit de sources d'information informelles. Il serait faux, en pareil cas, de considérer que ces services sont gratuits. Le « coût » en sera inclus dans le prix de revient d'un autre produit ou par le biais d'une relation donnant donnant.*

CONS

Pour la compréhension des marchés, les règles informelles sont souvent plus importantes que les formelles. Par exemple, l'obligation légale, dans un certain nombre de pays, d'accorder une proportion minimale de prêts aux groupes défavorisés a globalement été un échec; les règles informelles (et formelles) pesant sur les employés de banques - la pression hiérarchique concernant la gestion du portefeuille risque et clientèle, au vu d'ambitions de carrière personnelles - ont été plus fortes que les directives publiques.

APP

Situation existante:

Sur le papier, la situation paraît simple à comprendre. Les municipalités locales sont responsables de l'approvisionnement en eau, dans le respect des lois fixées par le Ministère de l'eau. D'autres départements d'Etat sont également impliqués pour d'autres fonctions d'appui, comme la maintenance et le contrôle de qualité. L'Etat, sous une forme ou sous une autre, est supposé

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

tout apporter aux consommateurs. En réalité, en raison des interruptions de service et de la mauvaise qualité de l'eau publique, les consommateurs sont obligés d'avoir recours à des mécanismes alternatifs et informels.

Etape 3

Identifier et analyser les marchés interconnectés

Comprendre le schéma existant du marché conduit souvent à l'identification d'un marché interconnecté, agissant au titre de fonction d'appui. L'amélioration des performances du marché initial passe par celle du marché interconnecté. Par exemple, les facilitateurs se sont souvent attaqués au marché des services aux entreprises, en partant d'un autre marché principal, comme un secteur de marchandises (cf. Encadré 5).

APP

Marchés interconnectés:
Les marchés interconnectés comme le développement des ressources humaines, la maintenance, et la sécurité sont tous supposés être pris en charge par l'Etat. Mais de l'aveu de tous, et comme les fonctions essentielles du marché de l'eau, ils ne fonctionnent pas.

Encadré 5
Marchés interconnectés - l'exemple des services aux entreprises

Pour que les économies soient compétitives au-delà du seul argument des prix, il leur faut gagner de la valeur ajoutée d'autre manière. Ceci demande le développement d'une série de services aux entreprises (conception de produit, logistique, formation, conseil en processus, etc.). Plus de compétitivité passe par le développement et un meilleur fonctionnement de ces marchés de services.

Un facilitateur peut débuter par l'analyse du système de marché initial - textile, équipement, agriculture, finance, etc. - et du « qui fait / qui paie ? ». Cependant, si le problème de compétitivité se rattache aux services constituant des fonctions d'appui du marché considéré, il faut alors les prendre en compte au travers de la même grille d'analyse.

Si cela n'est pas fait, les facilitateurs courent le risque de:
- Intervenir à mauvais escient, en assurant eux-mêmes les fonctions d'appui.
- Ne pas considérer effectivement le problème de pérennité.

Tous les systèmes de marché intègrent des marchés interconnectés comme ceux des services aux entreprises. Ceux-ci constituent souvent le moyen d'assurer l'apprentissage, le changement et la croissance.

Etape 4

Prendre en compte les facteurs « donnés » qui entrent dans une vision d'avenir des systèmes de marché

Pour les facilitateurs qui se préoccupent de l'avenir, la question essentielle est: *comment devra se faire l'ajustement des fonctions clés et des acteurs pour un meilleur fonctionnement, plus inclusif, du système de marché ?*

EXP

Vous devez porter le regard au-delà des apparences. Examiner avec qui votre groupe cible interagit, et avec qui il pourrait interagir pour bénéficier d'une meilleure « donne ».

Il est courant de débuter avec les fonctions essentielles du marché - la donne qui est généralement celle accordée aux pauvres: la perspective de changement commence là. Cependant, le développement de ces fonctions essentielles - pour répondre aux besoins évolutifs des consommateurs - passe aussi par un meilleur fonctionnement de diverses règles et fonctions d'appui. Aussi, pour évaluer qui fera quoi dans l'avenir, le programme doit également prendre en considération les rôles respectifs des acteurs privés, de l'Etat, et de la société civile, pour l'ensemble de fonctions nécessaires au système de marché.

Une vision d'avenir est influencée par un certain nombre de facteurs. Certains sont « ouverts », c'est-à-dire susceptibles de réagir aux interventions (cf. Étape 5 ci-dessous); d'autres sont « donnés ». Ceux-ci relèvent de trois principaux critères: (a) la nature même du (des) système(s) de marché considéré; (b) le contexte historique de ce(s) marché(s); (c) le climat d'innovation existant, pouvant avoir des répercussions sur l'ajustement des acteurs et des fonctions qui déterminent le marché.

- *La nature des marchés.* Certains marchés ont des caractéristiques intrinsèques, tel que le niveau d'asymétrie de l'information ou les externalités (l'impact des actions d'une partie sur une autre). Ces caractéristiques varient d'un marché à l'autre.

A titre d'exemple: *les questions de santé publique rattachées à l'agriculture et à l'alimentation relèvent de problèmes d'intérêt public, au-delà des simples consommateurs. D'autres marchés - comme les marchés financiers ou le marché foncier - impliquent aussi des externalités qui relèvent d'une intervention publique. Contrairement à d'autres - tels que le textile ou la publicité - où les pouvoirs publics interviennent peu.*

Ces divergences signifient qu'il n'y a pas de rôle spécifique de l'Etat dans chaque système de marché, mais que dans certains, l'Etat (ou d'autres acteurs intervenant pour le bien public) a un rôle à jouer clair et légitime.

- *Le contexte historique.* L'évolution des systèmes de marché

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

diverge d'un pays à l'autre en raison de différences de traditions relevant, par exemple, de l'Etat, d'organisations représentatives ou de coopération interentreprises. Le passé pèse toujours sur le comportement futur des acteurs: parfois en offrant des ouvertures possibles, parfois en faisant obstacle au changement.

- *Le climat d'innovation.* Les arrangements - la combinaison des rôles publics et privés - qui assurent le fonctionnement des marchés changent sans arrêt. De manière plus évidente, l'évolution de technologies toujours plus complexes a réclamé des agencements réglementaires de plus en plus prégnants et remet en question la justesse d'une prise en charge directe par les pouvoirs publics. Les facilitateurs doivent rester attentifs aux changements qui affectent plus largement le « climat d'innovation » entourant les marchés. On peut les considérer comme « donnés », dans la mesure où ils émergent de l'extérieur du marché considéré. Le défi auquel ont à faire face les facilitateurs est de reconnaître que la nature des innovations dans un marché peut apporter un élan favorable au changement dans un autre.

Les facilitateurs doivent garder ces facteurs en mémoire, dans leur analyse des rôles futurs des divers acteurs, et s'assurer qu'ils sont bien intégrés à leur vision de l'avenir.

APP

Facteurs donnés:

Dans leur analyse du schéma futur possible du système de l'eau, l'agence de développement et toutes les parties prenantes sont conscientes d'un certain nombre de facteurs. L'échec du gouvernement dans la prise en charge exhaustive du service est patent - personne ne croit qu'il peut en être autrement à l'avenir. Aussi l'histoire ne bloque-t-elle aucune option alternative. Il est également clair que les questions relatives à la santé, à la pollution et au « droit d'accès » exigent par ailleurs une certaine forme d'intervention publique. S'il y a interventions d'acteurs privés, cela ne sera possible que dans un cadre réglementé, avec des engagements détaillés sur les prix, et des objectifs de qualité et d'approvisionnement bien définis. En d'autres termes, si, à la suite d'un appel d'offres, une société privée se voit accorder un contrat exclusif d'exploitation, pour une durée définie, il sera nécessaire de mieux définir les règles qui encadreront ses activités et leur application. Par chance, le secteur de l'eau connaît internationalement une prise de conscience des diverses innovations institutionnelles envisageables, comme c'est le cas pour d'autres marchés, où l'Etat a été un acteur dominant à un moment donné (par exemple, les télécommunications).

CONS

La matrice de pérennité peut aider les facilitateurs à solutionner les questions « difficiles » se posant pour l'avenir. Elle ne leur apportera pas de réponse mais, dans la mesure où elle met tout « à plat », elle oblige les programmes à construire une vision d'avenir où sera clairement indiquée la direction que devront prendre les systèmes de marché.

Étape 5

Prendre en compte les facteurs « ouverts » - capacité et incitations - qui entrent dans une vision d'avenir des systèmes de marché

Les facilitateurs n'ont pas prise sur les facteurs « donnés » décrits plus haut. Au contraire, les capacités et les incitations peuvent être directement modelées par les interventions, d'où leur importance cruciale pour la mise en forme d'une vision d'avenir réaliste des systèmes de marché.

Il s'agit donc de réfléchir à la manière dont les facilitateurs peuvent faire changer ces facteurs.

- *Incitations au changement.* Les interventions doivent trouver un juste milieu entre leurs ambitions et les changements qui paraissent raisonnablement envisageables. En ce sens, le processus de changement est au moins aussi important que la vision d'avenir. De ce fait, la considération des incitations des acteurs est essentielle dans toute réflexion portant sur leurs rôles présents, et ceux qu'ils seraient susceptibles de jouer à l'avenir. Comprendre ces incitations est essentielle pour y adapter les interventions, dans l'élaboration d'une vision valable et réaliste de l'avenir (cf. Encadré 6).

CONS

Comprendre les incitations est essentiel pour tout processus de changement. Un point d'entrée clé des interventions est d'identifier, dans n'importe quel système de marché, les « moteurs » susceptible de générer une dynamique de changement et de s'appuyer sur celle-ci. Il s'agit de repérer les différents groupes, et les individus clés au sein des organisations et de réfléchir à la manière de se servir de nouvelles circonstances (une situation de crise, par exemple, ou des élections) pour s'engager avec eux.

- *Capacités de changement.* Le rôle d'un acteur doit correspondre à ses capacités. Les interventions doivent s'appuyer sur une évaluation réaliste de la compétence spécifique des acteurs du marché - de ce qu'ils peuvent faire. Celle-ci relève de capacités à la fois techniques et opérationnelles - savoir faire et compétence sociale - et est liée à la structure organisationnelle et à la culture.

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

RISQ

Méfiez-vous de l'exportation de schémas organisationnels valables dans des économies riches vers des économies pauvres. Cela comporte deux risques. Dans des contextes de pays riches: (a) la performance organisationnelle est souvent explorée de manière superficielle, ce qui rend le « modèle » souvent inefficace, même dans le pays d'origine; et (b) les ressources disponibles sont souvent abondantes, ce qui donne aux organisations plus de marge de manœuvre. Dans des contextes de pays pauvres, du fait des capacités relativement plus limitées, il est important de se concentrer sur les rôles prioritaires devant être assumées par les organisations - en particulier par l'Etat - et de se retenir de leur en demander « trop ».

APP

Facteurs ouverts:
L'analyse des capacités et des incitations des acteurs clé confirme la direction générale du changement nécessaire pour l'avenir. Le secteur privé possède les compétences pour assurer la distribution d'eau et - un accord ayant été trouvé, avec des règles fixées pour les connections, les prix, la production, et la qualité, ainsi que les conditions de redevabilité - se montre motivé pour le faire. La durée du contrat - 10 ans - est suffisante pour pouvoir investir et recueillir les fruits de ses investissements (incitations). Pour équilibrer ce monopole du secteur privé, des réglementations strictes sont nécessaires, que seul l'Etat est en situation d'assurer et d'appliquer. Les fonctions d'appui qui entourent le secteur - la sécurisation des pipelines, le suivi de qualité et le contrôle environnemental - sont également des rôles relevant davantage des pouvoirs publics. Le monopole de fait laissé à l'entreprise privée réclame également la mise en place d'un système d'arbitrage, entre consommateurs et compagnie, assuré par un comité indépendant issu de la société civile. L'université sera en mesure de donner à l'entreprise des conseils de fonctionnement et de gestion. Cette vision d'avenir donne à l'agence de développement la justification d'un appui technique et d'une intervention de renforcement de compétences.

Encadré 6
Concrétiser les incitations

Pour que les changements deviennent effectifs, il est nécessaire de bien les envisager dans leurs relations avec les particuliers et les groupes composant les organisations et participant à la prise de décision. Les incitations explicites, officielles, des organisations peuvent ne pas correspondre à celles, réelles, de ses membres.

- *AP - associations professionnelles:* logiquement soucieuses des avancées de leur secteur, elles sont souvent, en pratique, menées par des questions de pouvoir, de prestige social et par les intérêts professionnels particuliers de membres du bureau.
- *Ministère de l'agriculture:* logiquement préoccupé du rôle effectif devant être assumé par l'Etat, il est souvent, en pratique, dirigé par les préoccupations des membres du personnel (par exemple, les agents de vulgarisation), sur le maintien de leur position et leur rôle.
- *Entreprises:* logiquement orientées vers la recherche du profit maximum, en réalité elles se satisfont souvent d'options présentant un faible taux de retour, mais présentant peu de risques, en particulier lorsque les aspects négatifs de l'innovation - échecs et blâmes individuels - sont stigmatisés par la culture organisationnelle.

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

APP

Définir des résultats durables en pratique:
Dans ce pays affligé par la guerre et la famine, le système public de distribution d'eau est au bord de l'effondrement, et un consensus se dessine sur le caractère insuffisant des mesures d'aides d'urgence.

REGARDER LA PERENNITE COMME UN ELEMENT A PART ENTIERE DE L'EVALUATION DE MARCHE	• Les bricolages n'ont pas marché. Il faut trouver une solution durable, relevant d'une perspective à long terme.
COMPRENDRE LE PROFIL ACTUEL DU MARCHE	• La municipalité locale assure l'approvisionnement, dans le cadre d'une réglementation fixée par le Ministère.
IDENTIFIER ET ANALYSER LES MARCHES INTERCONNECTES	• Toutes les fonctions d'appui - les marchés interconnectés potentiels - sont assurées par l'Etat.
PRENDRE EN COMPTE LES FACTEURS « DONNES »	• Les défaillances de l'approche précédente, faisant tout dépendre de l'Etat, font que l'histoire n'est pas un facteur de blocage pour les opportunités alternatives. • Les questions concernant la santé, l'environnement, les droits et les monopoles demandent l'intervention de l'Etat. • Il existe aujourd'hui de nombreux exemples de nouveaux partenariats public / privé.
COMPETENCES ET INCITATIONS - ETABLIR UNE VISION D'AVENIR	• Le secteur privé présente les compétences pour assurer la distribution. • L'Etat doit développer les bonnes incitations par la régulation des prix, des connexions, de la production, et de la qualité. • La sécurité et le contrôle de qualité sont également du ressort de l'Etat. • La société civile est la mieux placée pour assurer la fonction de redevabilité et d'arbitrage.

3C.5 Principaux défis et comment les résoudre

Quand faut-il s'inquiéter de la pérennité ?

Les programmes ont tendance à ne se préoccuper de pérennité qu'à la fin. C'est par conséquent une réflexion de dernière minute. Les programmes M4P qui ont eu du succès, ont considéré la pérennité comme faisant intrinsèquement partie de leur approche de facilitation - au lieu de seulement s'inquiéter de pérennité à un moment donné - en aidant les autres à « prendre les choses en main » plutôt que de les faire eux-mêmes. En dernière analyse, le vrai bénéfice de développer une vision d'avenir est l'impact que cela peut avoir sur l'orientation et l'approche du facilitateur.

Quel est le cadre temporel réaliste pour assurer la pérennité ?

Il n'y pas pour cela de réponse toute faite: cela dépend fortement du contexte, de la portée et de la difficulté de l'intervention. L'essentiel est que les programmes s'inquiètent de ce qu'ils laisseront derrière eux, après la fin de l'intervention. La plupart des programmes de développement de marché ont une durée de vie de 3 à 7 ans. La question primordiale est: *quel changement est-il possible d'obtenir dans une période donnée ?*

Si les délais sont courts, il faut y ajuster la vision du changement. Lorsque la durée du programme proposé est très courte, il n'est parfois pas réaliste d'espérer des changements durables - au quel cas la justification de l'intervention doit être révisée.

CONS

La matrice de pérennité est utilisable pour n'importe quel point à considérer pour l'avenir. En fait, il est possible de l'employer de manière itérative, pour établir un « point médian » aussi bien qu'une vision d'avenir.

Observation et mesure de la pérennité

Le premier principe est que les fonctions et les acteurs doivent continuer à survivre, prospérer et s'adapter, après la période d'intervention. Le problème est que cet « après » ne pourra être observé et mesuré par personne ! Les bailleurs doivent s'assurer que la conception du programme et les mécanismes de contrôle définissent clairement des objectifs d'« activité indépendante » et laisse suffisamment de marges de manœuvre et de ressources durant l'application du programme, pour

3C. DEFINIR DES RESULTATS DURABLES

observer et mesurer si elle est effectivement établie.
Deux implications en découlent:

- Il faut s'assurer que les objectifs du programme intègrent effectivement des indicateurs significatifs de pérennité, se rapportant par exemple à de nouveaux produits, de nouvelles relations ou une activité indépendante.
- Il faut porter suffisamment d'attention à la « profondeur » du marché - les fonctions d'appui et les règles. C'est généralement là que s'ancre la capacité du marché à s'adapter, apprendre et croître. L'augmentation de la « profondeur » du marché est la base de l'« élargissement » de l'accès.

Gagner les partenaires à cette vision d'avenir

Une vision d'un marché durable, inclusif et fonctionnel n'est pas seulement importante pour les facilitateurs; elle l'est aussi pour les autres acteurs du marché s'ils ont un rôle de coordination stratégique - soit généralement les pouvoirs publics, les organisations représentatives ou des think-tanks. Travailler avec les acteurs de marché pour développer une vision cohérente et légitime de l'avenir est un vrai défi. Ce processus peut utiliser des approches par scénario (et d'autres outils). Cependant, il est important que les facilitateurs ne soient pas des partenaires passifs; les informations tirées de l'analyse et de la recherche doivent rendre ces partenaires capables de s'engager en toutes connaissances de cause à influencer la forme prise par cette vision d'avenir.

3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

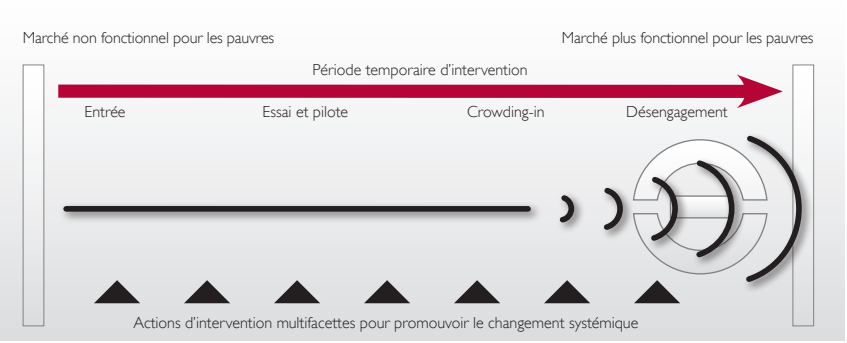
3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Points essentiels

- Les programmes M4P sont de nature facilitative ou catalytique: ils cherchent à provoquer un changement qui modifie le mode opératoire d'un système de marché à long terme pour qu'ils répondent davantage aux besoins des pauvres.
- Pour cela, ils agissent en stimulant les acteurs de marché à assumer des fonctions de marché qu'ils n'assurent pas ou qu'ils assurent mal.
- La stratégie des interventions M4P consiste à enclencher le processus de crowding-in des fonctions et des acteurs du marché, en utilisant leurs ressources pour déclencher une réponse venant des acteurs eux-mêmes.

Principes essentiels et cadre M4P: le processus de crowding-in

Le processus de crowding-in



La stratégie d'une intervention M4P est d'enclencher le processus de crowding-in des fonctions et des acteurs de marché, pour accroître l'ampleur et la profondeur du marché.

Mise en pratique: principales étapes et facteurs

There are three main steps to pursuing a 'pathway to crowding-in':

Etape 1: Evaluer et identifier les finalités principales des interventions initiales - que cherche-t-on à établir ?

Etape 2: Définir la taille et la nature du système de marché dans l'avenir, en fonction des résultats de l'intervention initiale.

Etape 3: Concevoir et mettre en application les interventions additionnelles, pour générer un plus vaste développement de marché.

Pour tracer cette voie de crowding-in, les facilitateurs doivent être guidés par cinq facteurs:

- Où intervenir, par rapport aux fonctions du système de marché ?
- Avec qui s'engager dans le système de marché ?
- Comment gérer les relations, lorsqu'ils s'engagent dans le système de marché ?
- Quelle intensité donner à l'aide pour stimuler le changement systémique (calibrage) ?
- Cohérence des actions vis-à-vis des processus de crowding-in définis.

Principaux défis et comment les résoudre

- Quand peut-on subventionner ?
- Comment trouver et sélectionner les bons partenaires ?
- Que faire s'il n'y a rien ni personne avec qui travailler ?
- Comment obtenir les résultats rapides demandés par de nombreux bailleurs ?

Notes de Bonnes Pratiques (Chapitre 5)

- Développer l'offre (Note 5.5)
- Impliquer des entreprises pilotes (Note 5.7)
- Subventionner les entreprises (Note 5.10)
- Stimuler la demande (Note 5.16)

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

3D.1 Introduction

Les programmes M4P sont de nature facilitative ou catalytique: ils cherchent à provoquer un changement qui modifie le mode opératoire d'un système de marché à long terme. Ils agissent dans ce sens en stimulant les acteurs de marché à assurer des fonctions de marché qu'ils n'assurent pas ou qu'ils assurent mal.

La stratégie des interventions M4P consiste à enclencher un processus de crowding-in des fonctions et des acteurs du marché. Pour cela, ils utilisent leurs ressources pour générer une réponse venant des acteurs eux-mêmes, dans un système de marché spécifique donné.

Pour mettre en œuvre cette démarche efficacement, cinq axes de réflexion doivent guider les actions d'un facilitateur:

- **Où intervenir, par rapport aux fonctions du système de marché ?**
- **Avec qui s'engager dans le système de marché ?**
- **Comment les facilitateurs gèrent-ils leurs relations lorsqu'ils s'engagent dans le système de marché ?**
- **Quelle intensité donner à l'aide pour stimuler le changement systémique (calibrage) ?**
- **Cohérence des actions vis-à-vis des processus de crowding-in définis.**

3D.2 Importance

Toute forme d'intervention est par définition active: il s'agit de faire quelque chose. Les interventions, par conséquent, influencent toujours potentiellement les fonctions et les acteurs du marché, positivement ou négativement, c'est-à-dire qu'ils peuvent *développer* les systèmes de marché ou les *distordre*. Il est vital que les facilitateurs évaluent constamment l'influence potentielle, et l'influence réelle qu'ils exercent sur les systèmes de marché et s'assurent qu'il y a cohérence avec leurs objectifs de développement.

3D.3 Principes essentiels et cadres M4P

DEF

Un facilitateur est une action ou un agent qui est extérieur à un système de marché mais cherche à le faire évoluer dans le sens d'un changement systémique d'intérêt public. Un facilitateur est un « catalyseur » qui stimule le marché, mais ne s'y intègre pas. Il doit avoir une vision claire et réaliste du fonctionnement futur du marché.

Stratégie d'intervention: enclencher le processus de crowding-in

La stratégie de toute intervention M4P est d'enclencher le processus de crowding-in de fonctions et d'acteurs adéquats dans le système de marché. Ils utilisent leurs ressources pour générer une réponse - changements dans les comportements, les pratiques, les investissements, les relations - qui viennent des acteurs eux-mêmes au sein d'un système de marché donné.

Ce processus de crowding-in intègre le fait que:

- Les interventions sont limitées, en temps et en ressources. Il n'y aura de résultats foncièrement durables que si les acteurs actuellement intégrés au marché s'en approprient les fonctions.
- L'appropriation par les acteurs du marché est fondamentale. Il faut que les systèmes de marché survivent et se développent à partir des capacités et des incitations de leurs propres acteurs. Les nouvelles solutions de marché doivent donc être suffisamment innovantes pour modifier le statu quo, tout en demeurant cohérentes avec les normes et les conditions locales.
- L'étendue de l'impact et sa pérennité dépendent à la fois de l'« ampleur » du marché (le volume des transactions au niveau des fonctions essentielles) et de sa « profondeur » (la diversité des fonctions d'appui et des règles).

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Enclencher un processus de crowding-in réclame des facilitateurs qu'ils maîtrisent bien et rendent explicite la manière dont leurs interventions initiales se traduiront par des mutations devant entraîner un changement général, large et durable du système de marché.

DEF

Le crowding-in est le processus essentiel de la facilitation – et son principal objectf - par lequel les interventions catalysent ou introduisent de nouveaux acteurs et de nouvelles fonctions dans le système de marché pour qu'il fonctionne plus efficacement pour les pauvres. Le crowding-in peut se traduire en termes d'ampleur (davantage de transactions au niveau des fonctions essentielles), de profondeur (fonctions d'appui) ou de portée (nouveaux territoires ou nouveaux marchés).

Facteurs essentiels pour guider les actions de facilitation

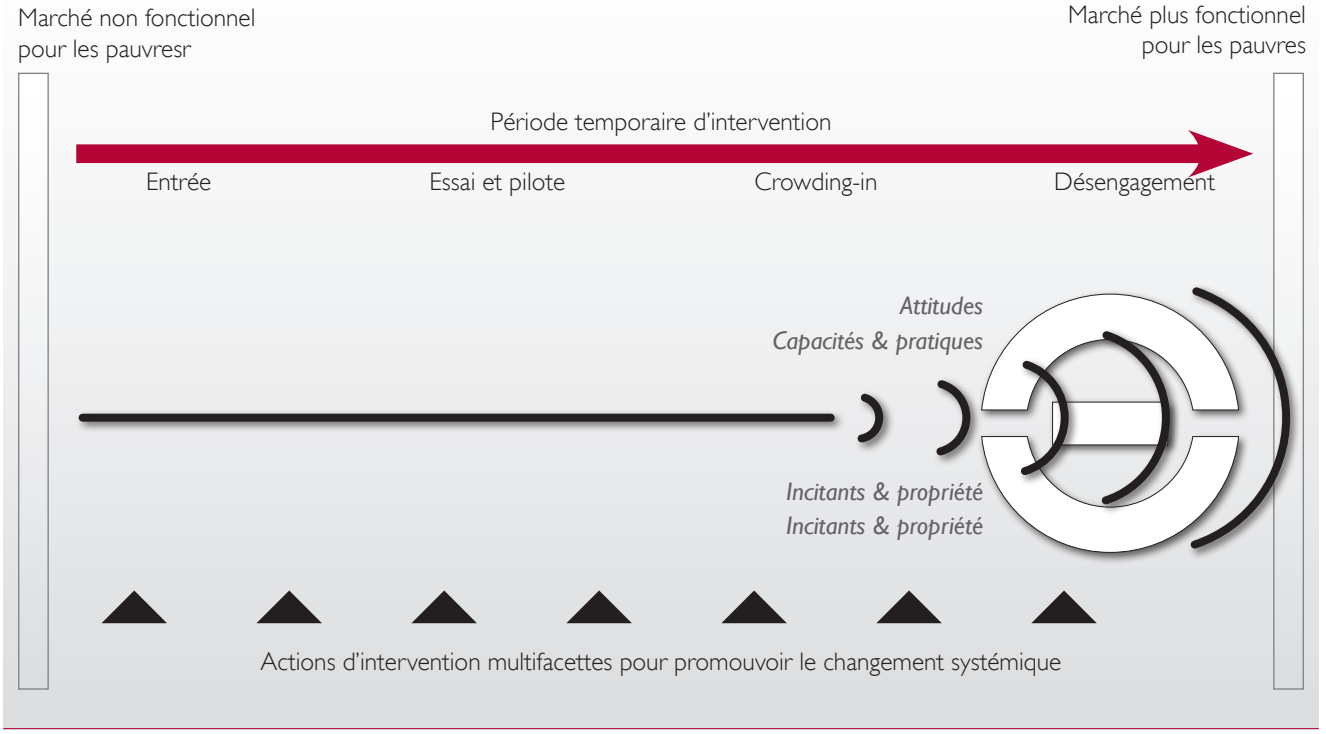
Si la facilitation opère souvent par « petites touches », comparativement aux approches d'intervention conventionnelles, elle n'est pas pour autant passive: elle a un rôle actif. Cependant, considérant la diversité des contextes de marché dans lesquels les facilitateurs interviennent et l'éventail des problèmes auxquels ils peuvent avoir à faire face, il serait irréaliste de vouloir définir une feuille de route de ce que les facilitateurs doivent (ou ne doivent pas) faire. Il leur faudra toujours faire face à des choix, quant à la meilleure manière de structurer leurs interventions pour qu'elles développent et non distordent, les systèmes de marché. Pour mettre en place une stratégie de crowding-in efficace, ils doivent être guidés par les considérations présentées dans l'encadré 7.

Encadré 7
Facteurs devant guider les actions de facilitation

- Où intervenir, par rapport aux fonctions du système de marché?: *Les activités d'intervention sont-elles susceptibles de devenir une fonction du marché ou sont-elles purement temporaires?*
- Avec qui s'engager dans le système de marché?: *Y a-t-il quelqu'un avec qui il est opportun de s'engager?*
- Comment gérer les relations, lors de l'engagement dans le système de marché ? *Une relation efficace est-elle envisageable?*
- Quelle intensité donner à l'aide pour stimuler le changement systémique ? *Est-il possible de « calibrer » l'aide en fonction des normes du marché?*
- Cohérence des actions vis-à-vis des processus de crowding-in définis. *Quelles sont les opportunités de faire entrer de nouveaux acteurs?*

Ces questions constituent les points sur lesquels les facilitateurs devront continuellement tester l'effet de leurs actions. Il est possible, à partir de ces facteurs, de définir un cadre pour les décisions essentielles, permettant une bonne visibilité pour

Figure 12
Le processus de crowding-in



3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

penser, entreprendre ou éventuellement réviser, les actions prenant place dans ce processus de crowding-in.

3D.4 Mise en pratique

Processus de crowding-in: construire à partir des interventions initiales

Les programmes M4P démarrent classiquement avec une intervention initiale relativement modeste, telle qu'une recherche ou un projet pilote, de manière à trouver leurs marques pour déclencher le processus de changement. Le résultat sera positif ou non. Le défi est de partir des interventions initiales positives, pour générer un changement général et durable.

Pour cela, il faut respecter trois étapes (cf. Figure 13):

Etape 1

Evaluer et identifier les résultats principaux des interventions initiales: sur quoi peut-on construire ?

Les deux principaux critères d'évaluation sont pour cela:

- *Les résultats obtenus sont-ils suffisamment importants et nouveaux ?*
- *Les résultats obtenus sont-ils cohérents avec les incitations et la capacité des acteurs du marché à changer de comportement, de pratiques, d'investissements ou de relations ?*

La manière dont les interventions initiales répondent à ces critères définisse leur validité et donc, les possibilités de crowding-in et la nature des interventions additionnelles nécessaires. Si les réponses sont faibles, les mesures de crowding-in ne réussiront pas. Les résultats initiaux qui pourraient constituer la base d'un changement futur peuvent inclure:

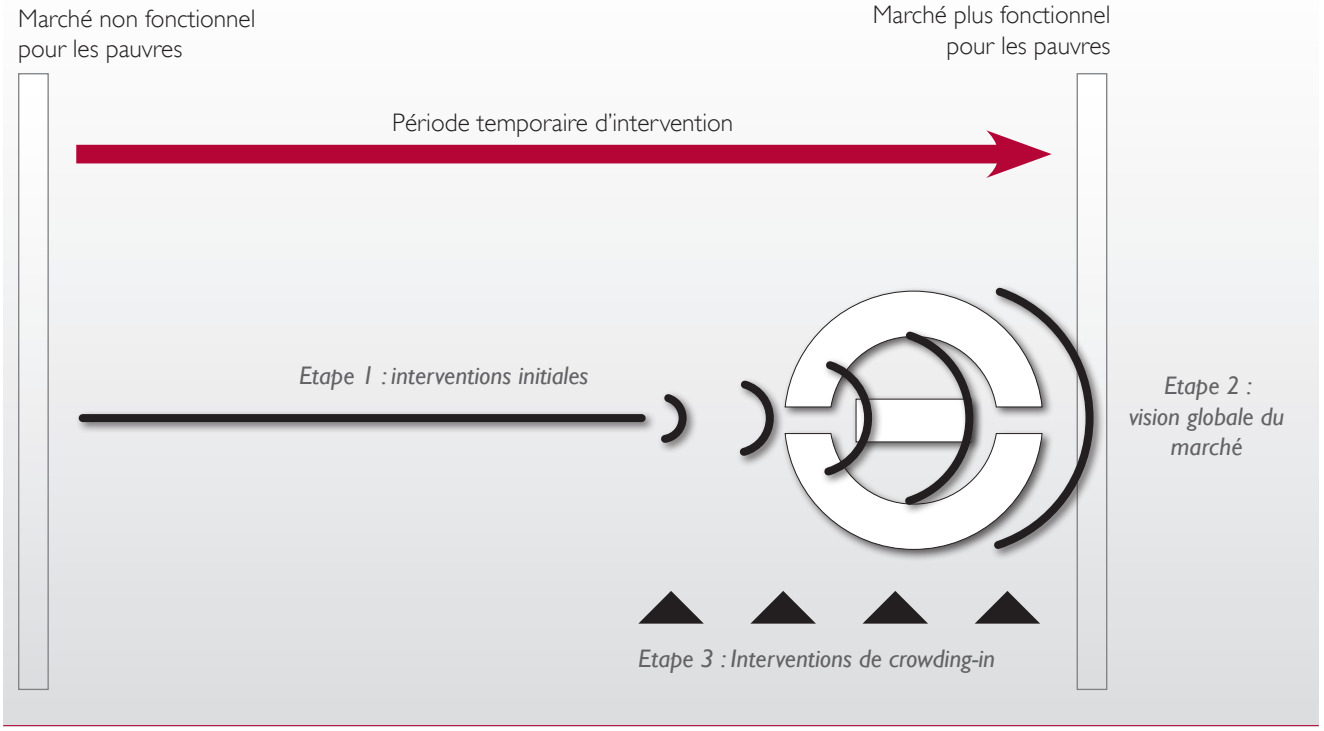
- Une enquête ayant amené les pouvoirs publics à prendre conscience de l'impact des réglementations en vigueur sur l'accès qu'ont les pauvres à un produit.
- La construction d'une vision qui incite une association à réévaluer son rôle, en réponse aux nouvelles tendances émergeantes.
- Une collaboration constructive avec une entreprise pilote sur de nouvelles idées de produits pro-pauvres, dans un secteur particulier.
- La bonne réception d'un produit pilote directement lancé par le projet.

APP

Contexte:

Une recherche menée par un programme attaché à l'amélioration des moyens d'existence des ménages ruraux a révélé que les petits paysans n'étaient souvent pas conscients des avantages potentiels du battage mécanique du riz, quoiqu'un nombre significatif d'entre eux, selon la même étude, se plaignait de l'inefficacité du battage manuel. La plupart des batteuses mécaniques disponibles étaient importées, encombrantes et chères.

Figure 13
Etapes opérationnelles du processus de crowding-in


Marché non fonctionnel pour les pauvres
Marché plus fonctionnel pour les pauvres
Période temporaire d'intervention
Etape 1 : interventions initiales
Etape 2 : vision globale du marché
Etape 3 : Interventions de crowding-in

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

L'objectif de l'intervention est de stimuler un marché plus réactif de petites batteuses mécaniques simples, fabriquées localement à un prix abordable et sur une base pérenne et d'en promouvoir l'usage chez les petits exploitants. Un facilitateur décide de s'engager avec un fabricant local pour l'adaptation d'un modèle existant venant d'un autre pays et de lancer un modèle pilote.

Pour faire la démonstration de l'efficacité de la machine, le facilitateur subventionne la mise en place auprès de 100 exploitants, dans l'espoir que sur l'exemple des avantages qu'ils en tirent, d'autres paysans seront encouragés à l'acheter et à l'utiliser en dehors du programme d'appui, assurant ainsi le fonctionnement du marché. L'idée initiale du facilitateur est d'enclencher un processus: mise au point de machines pilotes distribuées à des paysans → machines utilisées sur les exploitations → prise de conscience par les exploitants des « bénéfices » à tirer de la machine.

Cependant, si les « bénéfices » tirés de l'utilisation de la machine peuvent être bien perçus par les exploitants subventionnés, il est nécessaire de se poser la question suivante: comment ces interventions initiales vont-elles aboutir aux objectifs de changement de marché définis par le facilitateur ?

Etape 2

Définir la taille et la nature du système de marché dans l'avenir, en fonction des résultats de l'intervention initiale

L'étape suivante est d'établir une vision de la manière dont fonctionnera le marché à l'avenir. Cela doit correspondre aux ambitions du facilitateur regardant certaines caractéristiques du changement de marché envisagé:

- *Ampleur: y aura-t-il plus de transactions au niveau des fonctions essentielles du marché?*
- *Profondeur: y aura-t-il un développement des fonctions d'appui à la suite du changement initial?*
- *Portée: le changement initial concernant une zone, un secteur, ou un groupe cible se propagera-t-il à d'autres?*

CONS

L'étape 2 est un point d'arrêt naturel - après les interventions initiales - où les programmes peuvent réviser les éventuelles failles de leur cadre stratégique (Section 3A) et les évaluations préliminaires du marché (Section 3B) pour ajuster l'échelle et la couverture de l'intervention et définir plus précisément les indicateurs (Section 3E).

APP

Taille et nature:

Jusqu'à présent, l'intervention pilote a été menée sur un seul district avec un seul fabricant et 100 machines ont été distribuées directement. Comment développer l'usage de ces batteuses auprès des 45 000 autres riziculteurs constituant le marché cible envisagé ? Et qu'en est-il des 100 000 autres exploitants d'autres secteurs céréaliers, qui tireraient également avantage de cette nouvelle technologie ? Il n'est pas sain ni envisageable que l'ensemble du marché soit assuré par un seul manufacturier - comment les quatre autres sociétés industrielles pourraient tirer profit de cette nouvelle opportunité de marché ? Comment les machines pourront-elles être distribuées, financées et entretenues à l'avenir ? Les exigences des exploitants sont diverses et susceptibles d'évoluer - la même batteuse conviendra-t-elle à tous ?

En réalité, pour une intervention basée sur l'exemple, le processus de crowding-in est plus complexe et réclame d'autres actions de facilitation pour encourager la prise en charge de la fabrication, la commercialisation et la consommation.

Concevoir et mettre en œuvre les interventions additionnelles pour générer un plus vaste développement de marché

Il faut encourager le marché à s'orienter vers le schéma d'avenir établi à l'étape 2. Les facilitateurs, pour cela, doivent considérer:

- Les processus de crowding-in naturels et, en particulier, les incitations, capacités et relations nécessaires pour aller dans ce sens.
- Les contraintes pouvant bloquer le processus, par exemple l'information sur les bénéfices potentiels du changement, la connaissance des savoir-faire et la perception du risque.

En général, les interventions additionnelles d'appui au crowding-in incluent:

- *Stimulation de la demande.* Des mesures ciblées pour vaincre les réticences des consommateurs à essayer un nouveau produit ou à s'engager avec de nouveaux fournisseurs. Il peut s'agir d'actions de familiarisation (démonstrations du nouvel équipement, marketing social…) ou des subventions financières ponctuelles d'incitation (vouchers…).
- *Marketing social.* Sert à promouvoir une prise de conscience générale d'un problème et stimuler des changements de comportement. Contrairement au marketing de produit, pris généralement en charge par les acteurs commerciaux eux-mêmes (promotion de produit ou de marque), le marketing social porte sur des questions plus générales, relevant de l'intérêt public ou collectif. On y a eu beaucoup recours notamment pour la sensibilisation sur l'utilisation des préservatifs, ou des moustiquaires pré-imprégnées. Un autre exemple a été l'éducation du consommateur sur les services financiers. La publicité portant sur les produits ou les marques

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

spécifiques peut ensuite être prise directement en charge par les entreprises individuelles qui les fabriquent.

- *Bulletins d'information.* Exige des lecteurs un intérêt commun - idéalement une niche de marché - s'appuyant sur des activités, des événements et des réseaux d'autres facilitateurs (il ne peut s'agir d'une action isolée). Les bulletins d'information efficaces peuvent être consacrés à l'information - ou aux études - en se différenciant par un style et un contenu spécifiques, mais qui doit alors correspondre à l'esprit professionnel de ses lecteurs potentiels.
- *Forums d'acteurs.* Activité comparable aux bulletins d'informations, mais beaucoup plus active et réclamant une lourde organisation. Là aussi, le message, s'il veut capter l'intérêt, doit être fort - relayant directement les expériences d'un programme, ou d'autres innovations. Leurs chances de succès seront accrues s'ils sont axés sur un marché spécifique (finance, agriculture, eau) plutôt que sur des marchés multiples.
- *Soutien de l'offre.* Soutien direct, technique (et financier) d'un ou de plusieurs acteurs du marché, pour les aider à tirer profit des nouvelles opportunités dégagées par un programme (travailler sur la profondeur du marché). Les partenaires peuvent alors être des consultants, des chercheurs, des groupes d'experts, des prestataires de services spécialisés, des organismes représentatifs ou les pouvoirs publics, en fonction de la nature du marché et des fonctions considérées.
- *Réplication à l'identique.* Reproduire l'expérience réussie avec d'autres partenaires, une entreprise pilote ou d'autres compétiteurs. Cela peut paraître assez simple mais, en pratique, les relations avec les partenaires sont rarement les mêmes. Intervenir de cette manière peut aider au développement d'une plus large masse critique, mais aussi (a) renforcer le précédent de la subvention directe et (b) contourner la question de savoir comment le marché apprendra sans subventions.

APP

Interventions additionnelles

Le réseau d'approvisionnement en matériel agricole, où l'on peut espérer un crowding-in spontané, se caractérise par sa réticence au risque et une circulation d'informations peu dynamique. Il faudra sans doute lancer une série d'autres actions pour promouvoir le processus;

- *Signaler les « success stories », afin que les autres exploitants comprennent bien les avantages des nouvelles machines.*
- *Encourager d'autres fabriquants, distributeurs et sociétés de location d'équipement à produire et vendre le même type de technologie, de manière à stimuler la compétition et maximiser la portée de l'innovation.*
- *Améliorer la circulation d'information entre fournisseurs et consommateurs potentiels.*
- *Stimuler les transactions fournisseurs/consommateurs par des incitations à la consommation (par des vouchers par exemple), plutôt que par un approvisionnement direct.*
- *Convaincre le Ministère de l'agriculture d'appuyer ce nouvel équipement et d'en coordonner une plus large diffusion.*

CONS

En pratique, les bonnes interventions de crowding-in peuvent prendre plusieurs aspects, impliquant des niveaux de financement variables. Dans chaque cas, ce qui importe est de développer la capacité du système de marché à apprendre et à agir sur la base de ses apprentissages. La question difficile pour les facilitateurs est: à l'avenir, qui prendra en charge ce que nous faisons ?

RISQ

« Ne rien faire » n'est pas une option. L'idée qu'une étincelle initiale suffira à déclencher l'effet démonstratif général est à considérer comme exagérément optimiste. Sauf dans des environnements très riches et particulièrement innovants, il ne faut pas s'attendre à ce que le changement s'accomplisse de cette façon.

Balises pour les facilitateurs

Pour qu'une stratégie d'intervention soit efficace, il faut veiller à ce que les actions entreprises soient cohérentes avec cette stratégie - le processus de crowding-in. En pratique, un certain nombre de facteurs peuvent aider les facilitateurs à se constituer une règle de conduite utile pour faire face aux inévitables dilemmes qui ne manqueront pas d'émerger au cours de l'intervention. Ils peuvent être regroupés sous forme de check-list (Figure 14).

Comme il a déjà été dit, le *Guide* en fait ici une présentation séquentielle. En réalité, ces questions se posent aux facilitateurs à divers moments, et sans ordre préétabli. La première: Où ? est certainement la plus significative, car d'elle découlent toutes les autres. Nous les présenterons l'une après l'autre.

Où - Les activités d'intervention sont-elles susceptibles de devenir une fonction du marché ?

L'axe principal de l'intervention, porté sur des fonctions et des acteurs clés du marché, peut avoir une influence, positive ou négative, sur l'évolution du processus de crowding-in et les résultats obtenus par rapport aux objectifs de développement de marché.

Ce qu'il faut prendre ici en considération est si les actions menées par le facilitateur sont susceptibles, ou non, de s'inscrire dans le marché à long terme (cf. Figure 15). S'il s'agit d'activités par définition provisoires, le facilitateur aura plus de latitude pour les assurer lui-même. Si ces activités (ou d'autres qui y seraient

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Figure 14
Facilitator guidance factors

OU? *Les activités d'intervention sont-elles susceptibles de devenir une fonction de marché ?*	Evaluer si les actions de l'intervention en cours sont susceptibles d'être nécessaires au marché dans l'avenir… Sont-elles réellement provisoires?	**CROWDING-IN?** *Les actions sont-elles cohérentes avec le processus de crowding-in ?*
AVEC QUI? *Y a-t-il un acteur du marché avec qui il paraît opportun de s'associer ou de s'engager ?*	Si l'action est une fonction de marché, identifier les acteurs présentant les incitations et les compétences pour la prendre ensuite en charge (ou « garder la porte ouverte » à d'autres acteurs éventuels)	
RELATIONS? *Peut-on envisager une relation de partenariat avec un acteur du marché ?*	L'interaction des interventions avec les acteurs doit les encourager à assumer des rôles et des pratiques qui soient cohérentes avec le système de marché, sur la base de l'appropriation et de leurs incitations propres	Se poser continuellement la question *« est-ce à nous de faire cela ? »*: guetter constamment les opportunités de crowding-in des fonctions et des acteurs, au bénéfice des pauvres
INTENSITE? *Peut-on « calibrer » l'aide apporté à l'acteur ?*	Les actions doivent être cohérentes avec les normes locales, non les normes de développement: sinon, les facilitateurs risquent de déformer les fonctions, de détourner l'appropriation, de désorienter les acteurs - de créer du crowding-out, plutôt que du crowding-in	

directement rattachées) s'avèrent possiblement nécessaires dans l'avenir, il s'agit de faire preuve de prudence et de privilégier, si possible, un engagement avec les acteurs adéquats, présentant le potentiel de prendre ensuite ces fonctions en charge.

CONS

Il est parfois difficile de trancher définitivement sur l'éventualité qu'une activité puisse devenir fonction de marché. En conséquence, les facilitateurs ne doivent pas hésiter à pêcher par excès de prudence, à essayer et à « garder la porte ouverte » aux acteurs pouvant éventuellement prendre la charge ces activités à l'avenir. Cela implique de passer toutes les activités d'intervention au crible des balises.

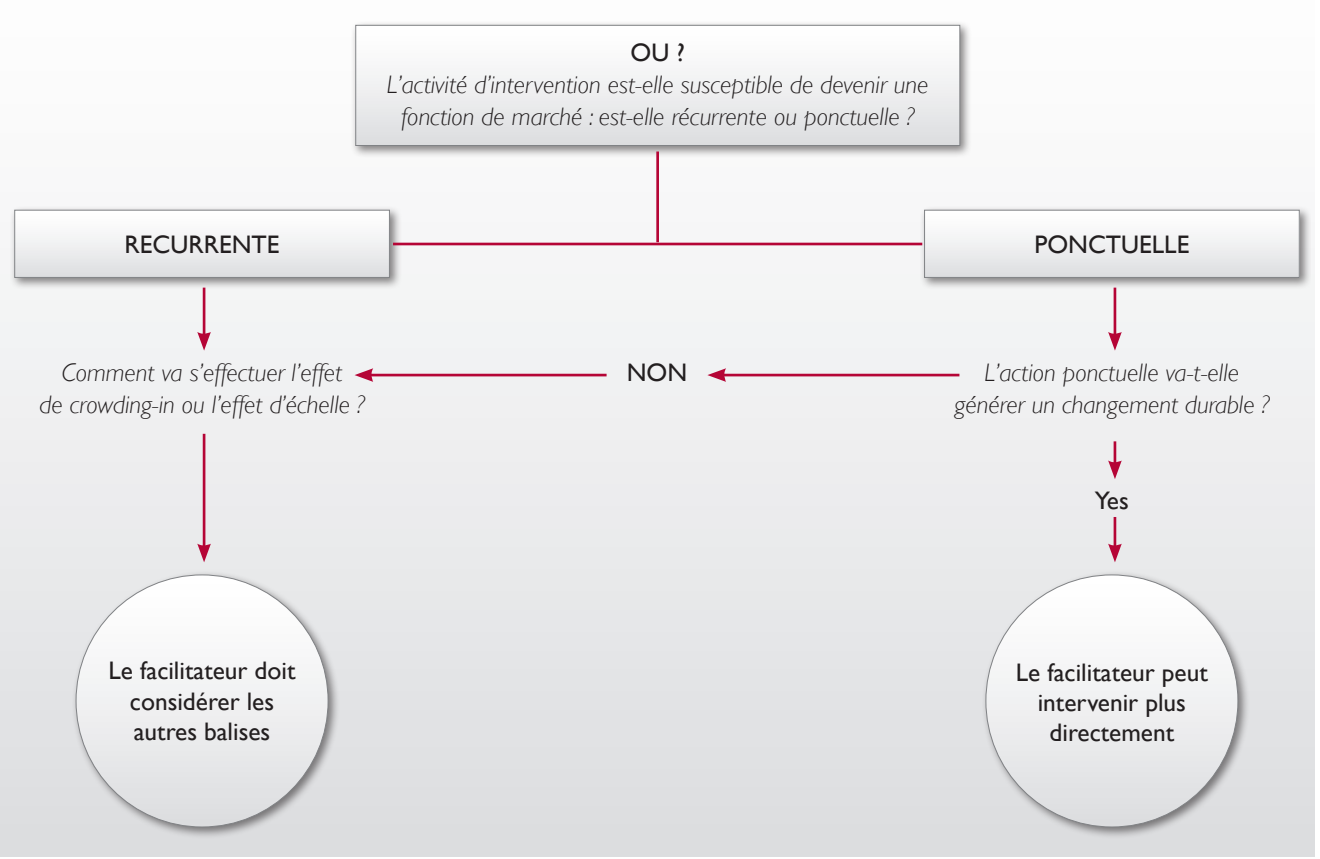
APP

Où?

Le facilitateur peut prendre lui-même en charge une campagne nationale de marketing social, pour sensibiliser les exploitants aux avantages du battage mécanique simple. Contrairement au marketing de produit, le marketing social a peu de chance de s'inscrire comme une activité de marché régulière. Il peut être justifié que le facilitateur l'assure lui-même. Cependant, d'autres acteurs pour qui le marché présente un intérêt stratégique - le Ministère de l'agriculture ou l'association des manufacturiers - peuvent souhaiter se positionner vis-à-vis du profil généré par la campagne et leur aval apporté au nouvel équipement peut s'avérer utile. Aussi, tout en assumant la majeure partie des frais encourus, le facilitateur peut impliquer à profit ces acteurs et s'assurer aussi de leur engagement avec l'expert en marketing social - garder la porte ouverte. À l'inverse, la conception et le développement de produit sont des exigences récurrentes: il faut sans cesse moderniser les concepts, développer de nouvelles machines. Le facilitateur doit veiller non seulement à faire partager la nouvelle technologie à d'autres manufacturiers mais aussi à les mettre en relation avec des concepteurs ou des services de conseil susceptibles de les aider à développer leurs propres produits, qu'il s'agisse d'un concepteur indépendant, d'un ingénieur, d'un département universitaire de conception technique, ou d'une source d'information étrangère. L'effet crowding-in doit aussi signifier que les manufacturiers et les autres acteurs impliqués s'approprient la fonction de développement de produit et s'y investissent.

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Figure 15
Décision essentielle - l'activité d'intervention est-elle susceptible de devenir une fonction de marché ?


OU ?
L'activité d'intervention est-elle susceptible de devenir une fonction de marché : est-elle récurrente ou ponctuelle ?
RECURRENTE
PONCTUELLE
Comment va s'effectuer l'effet de crowding-in ou l'effet d'échelle ?
NON
L'action ponctuelle va-t-elle générer un changement durable ?
Yes
Le facilitateur doit considérer les autres balises
Le facilitateur peut intervenir plus directement

Avec qui ? - Y a-t-il un acteur du marché avec qui il paraît opportun de s'engager ?

Si un programme est axé sur la stimulation d'une fonction particulière de marché, cela signifie qu'il doit réfléchir à qui peut la prendre en charge (« qui fait ? » et « qui paie ? » - cf. Section 3C). Un basculement d'axe vers les systèmes de marché demande aux interventions de basculer également leur perception des partenaires d'intervention éventuels. Pour un système multifonctions multiacteurs, il peut y avoir un très large éventail d'acteurs, extrêmement divers, avec qui les facilitateurs peuvent avoir à s'engager pour atteindre les objectifs de développement.

En pratique, cela signifie que le schéma du choix des partenaires[4] qui se présente aux facilitateurs est beaucoup moins rigide et beaucoup plus confus, que pour les programmes conventionnels. Ce qui fait apparaître les tendances suivantes:

- La nécessité de travailler avec des partenaires multiples, en privilégiant moins un engagement unique avec une organisation partenaire spécifique ou un individu.
- La nécessité de travailler avec une grande diversité d'acteurs, incluant:
  - Des acteurs du secteur privé et public.
  - Des acteurs de plus en plus spécialisés et différenciés.
  - De plus petits acteurs, informels et non organisés (réseaux informels ou individus…), en particulier dans les marchés plus faibles.

Une telle diversité a des implications positives et négatives: cela offre aux facilitateurs plus de souplesse, mais multiplie aussi l'incertitude quant aux qualités éventuelles des partenaires potentiels. Dans les programmes conventionnels, les partenaires sont souvent pré-identifiés dans le cadre d'accords bilatéraux ou sur la base d'un historique relationnel. En pareils cas, le critère le plus important pour le choix d'un partenaire est sa fiabilité pour se voir confier l'hébergement du projet.

Pour M4P, même si les facilitateurs seront sans doute tenus à prendre des partenaires « politiques », l'important est de s'engager avec des partenaires adéquats au vu des normes actuelles du marché, et qui soient déjà en relation avec les fonctions spécifiques intéressant le programme.
Pour être plus précis:

- *Sur quelles fonctions de marché est axé le programme ?*

[4] Le terme « partenaire » utilisé ici se réfère aux acteurs du marché. Bien entendu, les facilitateurs ont d'autres partenaires : les bailleurs, les co-facilitateurs et les experts avec qui ils mettent en place les interventions (cf. Encadré 9 et Chapitre 4).

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

- *Le(s) partenaires(s) considéré(s) a-t-il (ont-ils) les incitations et les compétences, actuellement ou potentiellement, pour assumer convenablement cette fonction ? (cf. Encadré 8).*

Encadré 8
Critères à prendre en compte dans le choix d'un partenaire

Considérant la diversité et le dynamisme des systèmes de marché, il n'existe pas de méthode infaillible pour choisir un partenaire. Les facteurs personnels (notamment le caractère ou la motivation des dirigeants des organisations) joueront un grand rôle, mais restent difficiles à fixer dans une liste de critères. Cependant, il faut garder en mémoire un certain nombre de considérations:

- *La compétence effective pour assurer, dans l'immédiat et à l'avenir, des fonctions spécifiques du marché.*
- *Des incitations claires (par exemple, dans le cas de réformes, pour l'amélioration des pratiques ou la prise en charge d'une nouvelle fonction de marché).*
- *Une appropriation évidente ou l'initiative d'un processus de réforme ou d'une fonction de marché.*
- *Une dynamique existante sur laquelle baser l'engagement (étant assuré qu'elle va dans une direction cohérente avec les objectifs et la stratégie des facilitateurs).*
- *Le potentiel de viabilité, pour continuer à assurer et à adapter les fonctions de marché.*
- *Une réactivité aux propositions, à la vision et la manière de travailler des facilitateurs.*

CONS

Commencer avec une vision pragmatique et ouverte des acteurs; prendre en compte la nécessité d'avoir recours à de multiples partenaires et d'en changer éventuellement avec le temps; éviter de s'enfermer dans des partenariats de longue durée.

APP

Avec qui?
Le Ministère de l'agriculture (MdA), en la personne chargée de développer le secteur des petites exploitations agricoles, paraît être le meilleur candidat pour coordonner la diffusion de la technologie de petites batteuses mécaniques. Cependant, le MdA subventionne les distributions d'équipements (ordinairement importés) au travers de centres régionaux. Ces distributions ont tendance à être accaparées par des personnes influentes, et se traduisent rarement par une amélioration de l'accès des petits exploitants, contrairement aux objectifs officiels du Ministère. Considérant cette situation de fait dans les systèmes existants, le MdA n'est sans doute pas ici le bon partenaire. L'Association des manufacturiers a une nouvelle direction dynamique, les fabricants d'équipements agricoles y sont très actifs et ils voient d'un mauvais œil (au même titre que le Ministère de l'industrie) l'augmentation des importations de machines (implicitement favorisées par le système du MdA). L'Association peut se révéler un bien meilleur partenaire pour des activités axées sur la coordination.

Relations - une relation efficace est-elle envisageable ?

Les facilitateurs travaillent avec des partenaires dans un but bien précis: stimuler un changement général durable des systèmes de marché. Les relations établies doivent donc encourager des comportements adéquats, correspondant aux objectifs du changement de marché.

En pratique, l'efficacité d'une relation se trouve ordinairement à la confluence de deux considérations:

- Apporter à un acteur partenaire les incitations qui fixeront son engagement et son implication, à long terme.
- Parvenir à un changement de marché général et durable, et éviter de créer une concurrence inégale ou une monopolisation des bénéfices - en d'autres termes, « garder la porte ouverte » à d'autres acteurs.

EXP

Travailler avec des acteurs industriels innovants, ou faisant figure de modèle, est une part importante d'une stratégie de crowding-in. Il y a cependant toujours un risque de « miser sur les gagnants » et de faire obstacle aux compétiteurs - ceci doit être mené avec doigté. Lors des négociations avec leurs partenaires, les facilitateurs doivent établir bien clairement que l'accord n'implique aucunement l'exclusivité et que d'autres acteurs peuvent être impliqués par la suite.

Pour cela, les facilitateurs doivent s'assurer (a) que leur aide est « transactionnelle » et (b) que leur « offre » est claire et crédible.

S'assurer que l'aide aux partenaires est « transactionnelle »

Si l'aide vise à créer un crowding-in de fonctions ou d'acteurs, il est important de la structurer de telle manière qu'elle encourage l'implication et l'appropriation (c'est-à-dire qu'elle amène les acteurs à investir dans le système de marché).

Cela signifie ordinairement de doter l'aide d'un caractère transactionnel, c'est-à-dire qui intègre un aspect donnant donnant - quelque chose est obtenu en échange de ce qui est donné. Cela peut signifier de lier contributions financières et apports en nature, tels que du personnel, des locaux ou la preuve d'un effort significatif (« apports en travail »). Ce caractère transactionnel présente un certain nombre d'avantages:

- Il demande une réciprocité et peut donc mobiliser les ressources et l'implication des acteurs.
- Il favorise des comportements et des incitations plus réalistes.
- Il lie appui et performance, attribue une valeur à l'aide, en

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

encourage un usage prudent et efficace et garantit un bon « calibrage ».
- Il stimule et renforce des relations d'une manière qui soit cohérente avec les normes de marché.

A l'inverse, un appui inconditionnel ou « flou » peut délivrer de mauvais messages aux partenaires et au système de marché en général: il fragilise les signaux du marché ou les incitations et est plus susceptible de distordre que de développer les marchés.

DEF

Appui transactionnel. Les fonctions essentielles du système de marché correspondent à des échanges et des transactions impliquant deux acteurs. Par le biais des transactions, les consommateurs signalent leur demande, leurs préférences et leurs appréciations aux fournisseurs, qui se trouvent ainsi responsabilisés et redevables. La relation entre un facilitateur et un acteur ne s'inscrit pas réellement dans le cadre du marché, mais elle peut être rendue plus efficace si elle est dotée elle aussi d'un aspect transactionnel, c'est-à-dire si elle implique une réciprocité encourageant de part et d'autre implication et réactivité.

Une offre claire et crédible

« Quelle est votre offre ? » est une question essentielle à laquelle sont confrontés les facilitateurs dans le développement de marché. Les programmes M4P n'étant pas toujours liés à une subvention directe, l'offre qu'ils font à leurs partenaires - ce qu'ils apportent, ce qu'ils attendent en retour, et où se situe le « deal » - doit être claire, bien comprise, crédible et attractive, si elle doit déboucher sur un engagement productif. Ne pas fonctionner au carnet de chèque oblige les facilitateurs à réfléchir de manière plus créative et concrète à la valeur de ce qu'ils apportent. Il faut noter que les facilitateurs font souvent plus d'une offre (cf. Encadré 9).

EXP

Les facilitateurs doivent pénétrer les marchés avec prudence. Il est facile de paraître arrogant si l'on débarque chez un acteur expérimenté du marché en lui disant: *« je comprends mieux le marché que vous »* ou *« je peux vous aider à mieux faire »*. L'approche doit faire preuve d'intelligence et de doigté. L'offre sera bien plus crédible si, par exemple, sont impliqués dans le programme des gens reconnus pour leur expertise dans le secteur.

Encadré 9
Multiplication des relations à l'intérieur du marché … et à l'extérieur

La leçon importante à tirer de l'expérience est qu'un facilitateur doit faire face à une multitude de relations. D'une part, il est amené à s'engager (et à diversifier ses offres) avec une série d'acteurs au cours de l'intervention. D'autre part, il est lui-même en relation contractuelle avec des bailleurs, relevant du monde du développement (cf. Chapitre 4).

Ce qu'il faut comprendre ici est que le monde du développement a souvent des objectifs, des normes, des structures, des compétences et des ressources différentes de celles du système de marché local. On peut avancer que la raison d'être d'un facilitateur est d'établir un pont entre ces deux mondes, de veiller à ce que leurs respectives exigences soient satisfaites selon leurs normes, tout en s'assurant qu'il n'y ait pas de transfert inapproprié d'influences, de signaux et de pratiques de l'un à l'autre. Par exemple, un bailleur peut demander à un facilitateur de rendre compte de ses interventions sous un angle sexospécifique. Il est parfaitement légitime que le facilitateur maîtrise cette différenciation d'impact. Il ne serait pas justifié de faire reposer cette tâche d'évaluation sur un acteur du marché (une entreprise privée, par exemple) que cette approche de genres ne concerne pas.

APP

Relations:

Si le facilitateur décide de travailler avec cette Association des manufacturiers, il doit bien réfléchir à la manière dont il va structurer la relation. Les Associations professionnelles (AP) sont souvent potentiellement bien placées pour assumer des fonctions importantes - et ordinairement inexistantes - de coordination au sein des systèmes de marché. Cependant, elles ont souvent des compétences limitées en la matière. Des programmes développent souvent avec des AP des relations substantielles, au cœur de leurs stratégies d'intervention. Bien des AP ont été encouragées à étendre leurs activités et se sont trouvées impliquées dans des rôles inappropriés, dépassant leur seuil de compétence et les intérêts de leurs membres. Il en résulte un changement d'orientation, d'entités représentatives à un rôle d'agence de développement, qu'elles ne peuvent continuer à assumer qu'avec un financement extérieur.

Dans le cas présent, le facilitateur doit s'assurer que son aide à l'Association relève bien d'un appui technique, permettant de sécuriser son aptitude à la coordination. Il peut s'agir, par exemple, d'organiser des réunions entre acteurs clés du secteur ou d'informer les médias - activités cohérentes avec ce que sera le rôle de l'Association dans l'avenir. Il ne faut pas chercher à utiliser l'Association pour prendre en charge d'autres activités d'intervention au bénéfice des acteurs du marché (par exemple, un

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

appui technique à d'autres fabricants, pour la production d'équipement nouveau, la mise en place d'un système de location ou la gestion d'un système de stimulation de la consommation par voucher), ce qui serait inapproprié et pourrait entraîner une distorsion du marché

Intensité de l'aide - Est-il possible de « calibrer » l'aide ?

Un élément essentiel qui détermine l'étendue possible des développements ou des distorsions du système de marché est l'intensité des interventions développées par un facilitateur en direction de fonctions, d'acteurs ou du marché dans son ensemble - soit le volume de l'aide. Un soutien trop important (ou inadapté) peut imposer une « surcharge » aux acteurs et aux fonctions de marché, qui ne serait pas cohérente avec les objectifs de développement définis (cf. Encadré 10).

Encadré 10
Surcharger les acteurs et les fonctions du marché

Surcharger les acteurs: Les facilitateurs doivent trouver des modes opératoires adaptés aux mandats et aux pratiques imposés par leurs bailleurs (par exemple, en terme d'objectifs, d'allocation des ressources et d'exigences de redevabilité), tout en intervenant avec doigté dans des situations de marché fragiles. L'expérience a montré que transférer les normes du monde du développement aux systèmes de marché fait courir le risque de surcharger les acteurs de diverses manières:

- En leur fixant des objectifs de développement non conformes aux normes du marché, en diluant leurs priorités, en alourdissant leurs coûts et en mettant en péril leur pérennité, du fait qu'ils se trouvent engagés dans des rôles qui ne correspondent ni à leur nature ni à leurs compétences.
- En exerçant sur eux une influence excessive, réduisant ainsi la valeur relative de l'appropriation.
- En leur imposant des exigences de redevabilité irréalistes, avec des procédures et des systèmes lourds.
- En apportant une aide excessive au niveau de l'équipement, du personnel, des produits ou des systèmes, aboutissant à des structures onéreuses et à des besoins en financement récurrents, défavorables à leur pérennité.

Surcharger les fonctions: De la même manière, il est possible de surcharger les fonctions du marché en tentant de mettre en place des normes ou des processus inadaptés aux conditions locales, aboutissant à des fonctions trop généralistes, peu maniables, onéreuses et impropres aux nécessités de suivi continu et aux capacités locales. Ceci aussi peut provoquer un crowding-out des initiatives et des investissements recherchés.

Parmi les exemples de surcharge, on peut citer: des systèmes d'information portant sur le marché agricole incluant des techniques de collecte et de diffusion de données sophistiquées, qui s'effondrent avec le retrait de l'aide internationale; ou l'introduction de méthodologies d'évaluation d'impact réglementaire nécessitant un haut niveau de compétences technologiques, de financement et de coordination bureaucratique, très au-delà des capacités du gouvernement local.

Il est essentiel de « calibrer » les interventions, au vu des normes et du contexte du système de marché. Ce calibrage demande:

- *Une évaluation des normes du marché:* produits et organisations comparables, institutions existantes, niveaux de compétences, coûts et prix. Cette connaissance permet aux interventions d'apporter leur appui à des produits, des organisations, des gens et des mécanismes adéquats et viables.

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

- *Une approche portefeuille.* Travailler avec plusieurs partenaires, plusieurs interventions, plutôt qu'avec un(e) (cf. Chapitre 2). Comme pour un portefeuille d'investissement ou de prêt, la performance globale du portefeuille importe plus que celle de ces différentes composantes. Une telle approche présente les avantages suivants:
  - Cela réduit la pression sur l'exigence de résultats attachée à un seul partenaire, ou à une seule intervention, ce qui permet une moindre intensité de l'appui et allège la dépendance envers un acteur ou une action unique.
  - Un portefeuille de partenaires ou d'interventions signifie que les objectifs du programme (par exemple, des résultats par genres) peuvent être fixés et évalués sur l'ensemble du portefeuille, plutôt que sur la base d'un seul partenaire ou d'une seule intervention.

APP

Intensité de l'appui:

Le facilitateur peut souhaiter introduire un système de certification - soit du procédé de fabrication soit du produit final - comme garantie de qualité. Il faut alors s'assurer que l'obligation de conformité est réaliste pour les fabricants, par rapport à leurs ressources et utiles aux petits exploitants. Il est fréquent que les normes introduites soient trop élevées par rapport aux besoins dans des contextes de marchés faibles, parce que copiées sur des normes internationales. Cela peut se traduire par une hausse des coûts et des prix et donc affecter l'accessibilité.

Le facilitateur devra également évaluer la survie de la norme à l'avenir: qui sera en mesure de la fixer, de la faire appliquer, qui aidera les entreprises à s'y conformer ? Si les ressources disponibles sont insuffisantes pour la mise en place d'un système aussi sophistiqué, il est préférable de privilégier une solution mieux calibrée, qui peut être une approche basée sur l'information, où les consommateurs sont conscients des caractéristiques d'une « bonne batteuse » et d'utiliser cette pression de la demande pour assurer le contrôle de qualité.

Crowding-in - Les actions envisagées sont-elles cohérentes avec le processus de crowding-in envisagé ?

Passer par tous les facteurs décrits plus haut permet d'envisager la faisabilité du crowding-in. Pour aller vers le crowding-in, les facilitateurs doivent bien analyser comment leurs actions maintenant pourront générer des changements positifs de marché *à l'avenir.* Cela implique une réflexion explicite et active et demande d'agir pour le crowding-in dès le début. Les facilitateurs doivent sans cesse s'interroger sur la cohérence de leurs actions avec ce processus et se poser continuellement les questions: *« est-ce à nous de faire cela ? »* ou *« pourrait-on impliquer d'autres acteurs ? »*

Pour dire les choses simplement, les facilitateurs ont à se préoccuper de stimuler de nouvelles fonctions ou une meilleure prise en charge des fonctions par les acteurs du marché. Il est plus facile de le définir en termes d'activité pérenne, indépendante de l'aide au développement. En pratique, le crowding-in concerne aussi bien l'ampleur que la profondeur du marché (voir aussi Chapitre 3).

- *L'ampleur* du crowding-in signifie l'accroissement du niveau et de la diversité des transactions au niveau des fonctions essentielles du marché, entraînant un meilleur accès et plus d'inclusivité au bénéfice des pauvres.

Il est également utile de penser en termes de crowding-in d'acteurs, et pas seulement d'activités. Par exemple, dans des situations de marché très faibles, le crowding-in peut consister à favoriser l'entrée de nouveaux venus (par exemple, en provenance de régions plus développées). La concurrence est une autre question relevant du crowding-in: plus d'activité n'est pas nécessairement, en soi, une bonne chose, si elle est le résultat d'une plus grande mainmise sur le marché d'un seul acteur.

EXP

Nous utilisons le processus comme un outil de gestion permettant d'évaluer le progrès et l'impact de nos interventions. Au-delà de la couverture et des ventes, nous surveillons l'évolution des mentalités pour mesurer l'adhésion au changement et l'appropriation à long terme. Nous avons remarqué que des changements significatifs au niveau du comportement des entreprises (le recours à des services externes, l'amélioration des systèmes internes et des opération, etc.) ont été des meilleurs indices de pérennité - traduisant la propension des entreprises à se moderniser continuellement, comme stratégie de croissance - que simplement la couverture ou les ventes.

- *La profondeur* du crowding-in prend en compte le fait que la concurrence ne suffit pas toujours à générer un meilleur fonctionnement des marchés pour les pauvres. Par exemple, dans des marchés faibles ou « minces » ainsi que pour beaucoup de fonctions publiques, une situation de forte concurrence n'est pas toujours possible ni souhaitable. Dans ce cas, le processus de crowding-in peut signifier la mise en route d'autres règles de marché ou d'autres fonctions d'appui, susceptibles d'assurer la transparence, la vigilance publique, les mesures de réparation et pallier ainsi au manque de concurrence.

Le point important est de toujours commencer par l'identification des fonctions requises - la question « où » ? Penser en termes de pérennité mène automatiquement à la question « avec qui ? » et aux autres balises de l'intervention.

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Encadré 11
Pourquoi les subventions directes aux transactions comportent-elles des risques?

Plus une intervention s'ingère dans les transactions entre consommateurs et fournisseurs, plus elle risque d'agir sur les incitations et les signaux au niveau des fonctions essentielles, là où la possibilité de distorsion est la plus élevée. Cela ne veut pas dire qu'aucune aide soutenant l'offre de produits et de services n'est justifiable. Mais cela signifie que les facilitateurs doivent être conscients du risque et demeurer vigilants. La justification de ce type de subventions découle ordinairement de plusieurs raisons:

JUSTIFICATIONS USUELLES	COMMENTAIRE
Créer des incitations tangibles pour modifier les comportements.	*Dans un environnement de forte résistance ou dans le cas d'une idée nouvelle, il peut être efficace d'apporter une aide limitée à l'offre, pour tester des idées ou faire la preuve de leur valeur.*
Aider à surmonter le risque et faire la démonstration des avantages à tirer du changement.	*Ne pas oublier cependant le danger de voir le « limité » se transformer en « long terme » et le fait que les aides fragilisent la connexion prix/valeur et provoquent un crowding-out des incitations et de l'appropriation.*
Peut renforcer le marché et stimuler un développement du marché dans l'avenir.	*Possible, avec parcimonie, pour renforcer les relations transactionnelles et venir à bout de contraintes spécifiques.*
Les gens sont pauvres - ils n'ont pas les moyens de payer, et doivent être aidés !	*Cette approche représente beaucoup de dangers:* • *Est-ce une aide d'urgence ?* • *Est-ce de la protection sociale ?* • *Comment l'action se poursuivra-t-elle sur le long terme ?* • *Danger de l'éternelle subvention.* • *Limite la couverture et le potentiel d'extension.* • *Sape la souveraineté des consommateurs pauvres.*
L'aide directe est bien « visible ». Il nous faut trouver une voie pour dépenser notre argent !	*Subventionner l'offre a une très forte visibilité et permet des débours plus importants, mais il s'agit là d'une justification bureaucratique, n'ayant rien à voir avec le développement.*

3D.5 Principaux défis et comment les résoudre

Quand peut-on subventionner ?

Ce que le facilitateur doit garder à l'esprit est qu'il n'y pas une seule forme de subventions. Il est crucial d'en différencier deux types:

- *Le financement public par des entités publiques faisant partie du système de marché* pour assurer des fonctions courantes du système (par exemple, les dépenses publiques récurrentes d'administration douanière, ou les investissements d'infrastructures). Cela peut être considéré comme un trait légitime d'un système de marché, devant être pris en charge sur une base pérenne, à partir des compétences et des ressources des revenus publics.
- *Le financement de stimulation, provisoire, par un agent « externe »,* tel qu'une agence de développement, limité dans le temps et non pérenne, ne faisant donc pas partie du système de marché.

Cette distinction est importante pour réfléchir à ce doit être l'action d'un facilitateur. Il est généralement reconnu qu'une intervention financière directe, au niveau des fonctions essentielles du marché - transactions de biens et de services - comporte un fort risque de distorsion et doit être évité autant que possible (cf. Encadré 11).

Il est important d'être conscient que toute forme d'injection directe d'argent dans les systèmes de marché est potentiellement néfaste. Le plus dangereux est de subventionner les transactions au niveau des fonctions essentielles du marché, mais le financement direct ou la prise en charge des règles et des fonctions d'appui comportent aussi des risques majeurs. Cela peut entraîner des distorsions, empêcher l'appropriation et saper la pérennité (qu'il s'agisse de fonctions publiques ou privées).

A titre d'exemple: *Il est généralement admis que les agences ne doivent pas subventionner l'offre de services financiers. Cependant,*

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

se charger des études de consommation ou du développement de produit à la place des banques ou assumer la fonction de vigilance publique à la place des autorités réglementaire met aussi en danger l'intégrité et la pérennité du système de marché.

Un certain nombre de leçons sont à retenir, concernant la validité des subventions accordées à des acteurs ou des fonctions du marché:

- *Une justification* par les contraintes du marché explicite. Tel qu'indiqué plus haut, l'aide doit être clairement justifiée et orientée vers des objectifs précis, à savoir surmonter les contraintes de marché et développer un accès durable aux biens et aux services[5].
- *Une limite temporelle.* L'arrêt de l'aide doit être clairement défini, en relation avec des objectifs évaluables et réalistes. Par exemple, il peut s'agir du volume de transactions entre consommateurs et fournisseurs, en dehors de toute subvention.
- *Limitation de l'échelle.* Le danger de noyer le système de marché avec des financements est réel, créant une distorsion à long terme.
- *Le « mode de délivrance »* joue un rôle. Il faut analyser avec précaution la structure de l'aide, les incitations créées, et la manière dont la subvention est supposée atteindre ses objectifs.
- *Cohérence des approches et des politiques* - à établir avec d'autres facilitateurs et bailleurs. Par exemple, comme l'a montré l'expérience dans le secteur de la micro-finance, une trop grande divergence des approches et des politiques des agences peut freiner l'avancée vers le développement de marché. Les agences doivent faire preuve d'ouverture et de coordination, pour parvenir à un consensus et éviter de se nuire mutuellement.

Comment trouver et sélectionner les bons partenaires?

Tel qu'indiqué, il n'existe pas de forme organisationnelle parfaite présidant au choix d'un partenaire pour le développement de marché. Aussi, le processus d'identifier et de sélectionner des partenaires intègre inévitablement essais et échecs, et réclame de s'enraciner dans: « ce qui marche », quel que soit le contexte.

Les facilitateurs ont généralement recours à une combinaison de divers types de processus pour l'identification et la sélection d'un partenaire:

- Sélection par relation.
- Sélection par appel d'offres.
- Sélection basée sur l'analyse de marché.

Sélection par relation

L'identification des partenaires peut se faire sur la base de connaissances personnelles, de réseaux existants et de relations déjà établies avec les bailleurs et les facilitateurs. Cette approche a bien des avantages: elle est peu coûteuse et l'incertitude peut se trouver réduite par le fait qu'il existe déjà des relations de travail. Elle a un certain nombre d'inconvénients:

- Cela réduit le champ de sélection - on ne travaille qu'avec ceux qu'on connaît.
- Cela comporte le risque de continuer sur des relations et des attentes existantes: le problème est aggravé si le bailleur ou le facilitateur a déjà un profil marqué ou un historique d'approches d'interventions plus conventionnelles.

RISQ

Une approche par relation souligne l'importance pour les facilitateurs d'agir dans une logique d'entreprise: développer des liens et établir des réseaux au sein du marché et non opérer depuis les confins d'un « vide développementaliste ».

Sélection par appel d'offres

Cette approche est un appel à candidature, pour la sollicitation d'une aide auprès d'un facilitateur. Dans un appel d'offre ouvert ou concurrentiel, le processus est rendu public, les documents d'application sont édités et fournis contre paiement d'un droit d'application, les critères et les processus de sélection sont clairement définis, et les sélections s'effectuent à partir des informations fournies et d'évaluations qualitatives.

Ce processus présente un certain nombre d'inconvénients:

- S'il se déroule selon les règles, il peut être coûteux, en temps et en argent. Il se traduit souvent par une pléthore de dossiers inadéquats, qu'il faut cependant analyser pour identifier les quelques bonnes candidatures.
- Un manque de rigueur dans la sélection des critères et l'évaluation peut faire échouer le processus.
- Cela fait du « bruit », ce qui peut être inopportun si le programme en est encore à trouver ses marques.

Un appel d'offres fermé est un bon équilibre entre ces deux approches, les appels à candidatures étant alors adressées à un nombre restreint de partenaires potentiels, la plupart d'entre eux étant déjà connus du facilitateur.

RISQ

Dans les marchés faibles, les petits partenaires, informels, avec qui les facilitateurs auront souvent à travailler, peuvent être dans l'incapacité ou trouver difficiles de respecter les critères formels de sélection et les approches.

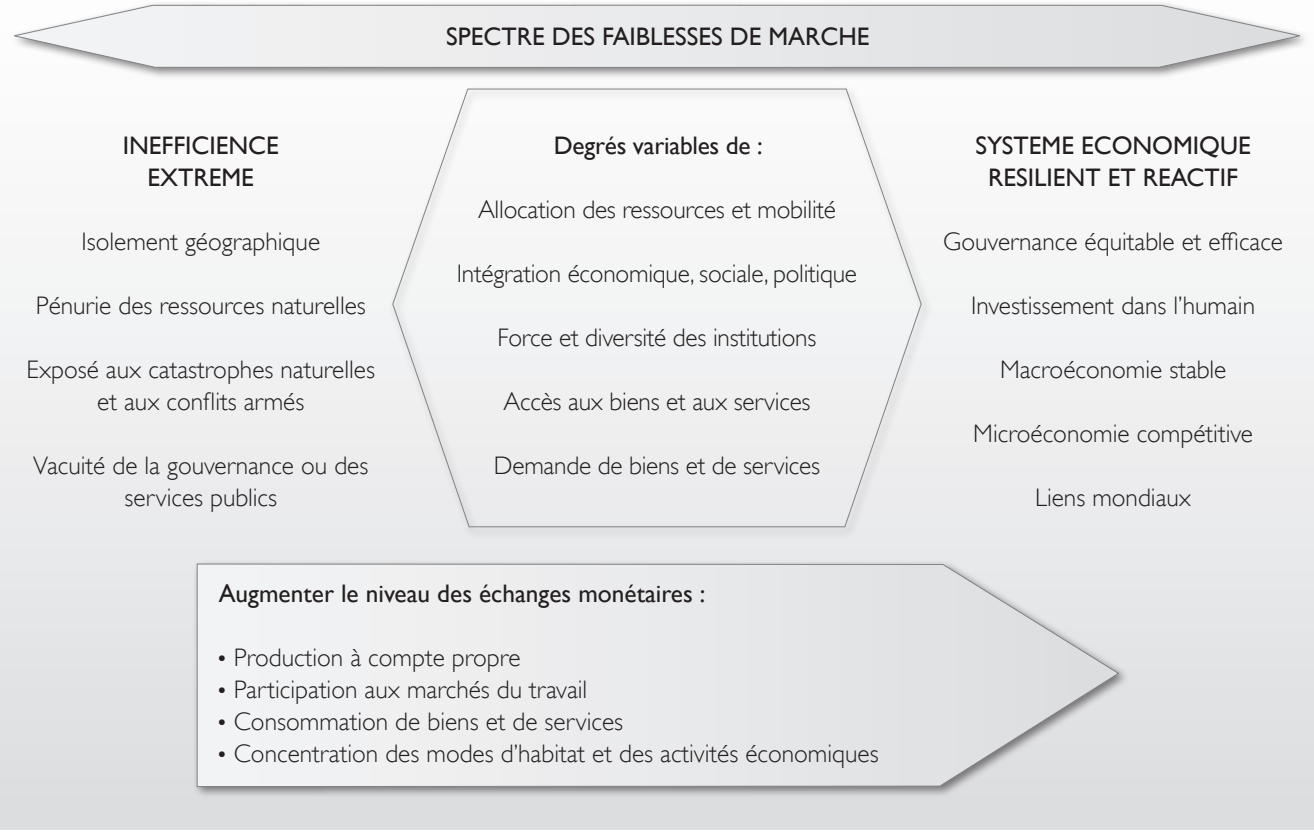
Sélection basée sur l'analyse de marché

L'information issue de l'analyse de marché fait souvent émerger des partenaires adéquats. En fait, l'évaluation de marché et l'analyse de pérennité (cf. Sections 3B et 3C) doivent analyser sérieusement les opportunités d'engagement avec des partenaires comme faisant partie intégrante de leurs processus.

[5] Pour d'autres remarques concernant les subventions et les entreprises privées, voir Notes de Bonnes Pratiques no. 57 et section 5.10 du chapitre 5.

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Figure 16
Eventail des faiblesses de marché


SPECTRE DES FAIBLESSES DE MARCHE
INEFFICIENCE EXTREME
Isolement géographique
Pénurie des ressources naturelles
Exposé aux catastrophes naturelles et aux conflits armés
Vacuité de la gouvernance ou des services publics
Degrés variables de :
Allocation des ressources et mobilité
Intégration économique, sociale, politique
Force et diversité des institutions
Accès aux biens et aux services
Demande de biens et de services
SYSTEME ECONOMIQUE RESILIENT ET REACTIF
Gouvernance équitable et efficace
Investissement dans l'humain
Macroéconomie stable
Microéconomie compétitive
Liens mondiaux
Augmenter le niveau des échanges monétaires :
• Production à compte propre
• Participation aux marchés du travail
• Consommation de biens et de services
• Concentration des modes d'habitat et des activités économiques

CONS

Finalement, la réussite de l'identification et de l'engagement avec un partenaire repose sur un ensemble de processus: une bonne compréhension du marché, un certain opportunisme et le principe d'essais / échecs (d'où l'avantage de travailler avec de multiples partenaires). Il n'y a tout simplement pas d'alternative pour les facilitateurs que d'être proches et engagés dans une situation de marché, les pieds dans les « starting-block ». Aucune recherche formelle ni processus de sélection ne peuvent triompher de l'isolement d'un facilitateur distant et enfermé dans son bureau.

Que faire s'il n'y a rien ni personne avec qui travailler ?

M4P vise à améliorer le fonctionnement des marchés au bénéfice des personnes généralement défavorisées dans les situations existantes: il s'agit toujours de marchés faibles, d'une manière ou d'une autre. Cependant, il faut que la question soit posée: *« que faut-il faire pour des marchés réellement très faibles? - que faire s'il n'y a rien ni personne avec qui travailler ? »*

Dans ces conditions, les facilitateurs doivent essayer de:

- *Reconsidérer le marché et analyser à nouveau la manière dont il fonctionne.* Dans les marchés très faibles, ce qui, à première vue, semble totalement manquer est souvent caché ou fonctionne d'une manière pour le moins obscure. Par exemple, les services sont plus susceptibles d'être intégrés à d'autres types de transactions ou fournis de manière informelle, que vendus sur la base d'un paiement monétaire distinct. Les moteurs essentiels peuvent se situer en dehors de la zone considérée (par exemple une entreprise pilote, un marchand ou un homme politique influents). Les gens peuvent aller vers le marché, plutôt que de laisser le marché venir à eux (par exemple, les bouviers itinérants qui se rendent périodiquement sur des marchés régionaux). Dans des marchés très faibles, le facilitateur devra adapter son approche d'évaluation de marché pour saisir ce qui est informel et invisible.
- *Reconsidérer la faisabilité du changement et la justification de l'intervention.* Si le contexte est intrinsèquement si faible que rien n'y fonctionne - c'est-à-dire un « niveau zéro » de chance de réussite -, les facilitateurs doivent être honnêtes avec eux-mêmes et avec leurs bailleurs: quel résultat peut raisonnablement obtenir l'intervention ?

Le risque est que l'intervention se transforme en aide d'urgence. Si une telle aide peut être vitale pour sauver des vies, il s'agit plus de traiter des symptômes que de s'attaquer aux causes sous-

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

jacentes. Cela ne relève pas du domaine de la démarche M4P ni, en réalité, d'aucune forme de développement qui cherche à promouvoir un changement durable.

Dans ce genre de situations, si une intervention M4P est justifiée, ce n'est probablement qu'en visant l'amélioration des politiques et des mécanismes gouvernementaux de redistribution ou tout autres formes de biens publics. Cependant, la faiblesse du marché s'étend généralement à l'Etat: il est souvent tout aussi absent ou déficient. Les interventions doivent alors chercher à améliorer l'accès des pauvres à l'information sur les opportunités de migration et encourager leur mobilité, par exemple en soutenant l'obtention de cartes d'identité, l'accès au transport et à l'hébergement ou aux mécanismes de revenus garantis. De telles interventions demanderont beaucoup de temps et d'efforts.

- *Mesurer le degré d'efforts pour provoquer le changement.* Assumant le fait qu'il n'y a jamais de niveau zéro absolu de chance de réussite, les facilitateurs devront néanmoins faire face à un spectre de faiblesses qui peut affecter l'orientation de leur intervention - ou même la remettre totalement en question (cf. Figure 16).

A l'extrême droite du spectre, le développement de marché est moins difficile. Il s'agit sans doute là d'intervenir essentiellement par « petites touches », en se concentrant sur l'amélioration de l'information et de la sensibilisation, en créant des liens entre les acteurs, en stimulant de nouveaux modèles relationnels et en encourageant la concurrence. Le niveau d'efforts à fournir peut être relativement bas et la durée d'intervention courte. A l'évidence, il n'y a pas lieu d'intervenir dans des marchés qui fonctionnent bien !

A l'extrême gauche du spectre, le défi de changement de marché est bien plus important et réclame sans doute un effort plus soutenu du facilitateur, en termes de temps, de ressources et de nature d'activités. Le rôle du facilitateur sera nécessairement plus direct et intensif, et impliquera des actions ciblées, visant par exemple à:

- Influencer la culture sous-jacente ou les attitudes des acteurs potentiels de l'offre et de la demande.
- Développer une compréhension de base du marché, de ses modes de fonctionnement, de ses opportunités et de ses contraintes.
- Encourager l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, en provenance d'autres marchés établis.
- Développer et tester de nouveaux produits, acteurs ou mécanismes d'offre.
- Développer les fonctions d'appui et les règles.

A titre d'exemple: *deux programmes de développement de marché se sont appliqués à stimuler l'intégration, dans des conditions plus favorables, de millions de petits producteurs pauvres dans l'économie de marché, avec pour résultats une amélioration de la qualité, de la productivité et des ventes. Le premier programme opérait dans une zone enclavée, d'habitat dispersé, sur un secteur historiquement caractérisé par de fortes barrières à la participation. Le coût d'intervention par producteur a été de 80 à 100 US$ par exploitant pris en charge, ce qui reflète la complexité de l'intervention. Le coût d'intervention du second programme était de moins de 1 US$ par producteur. La zone d'intervention était densément peuplée et facile d'accès, dans un secteur de faibles barrières à la participation. Les deux interventions étaient légitimes et ont réussi, chacune dans son contexte, mais elles ont impliqué des activités et des niveaux de financement totalement différents, à l'image des défis de développement auxquels elles ont dû faire face.*

Comment obtenir les résultats rapides demandés par de nombreux bailleurs?

Les facilitateurs sont souvent soumis à la pression des bailleurs pour apporter rapidement la preuve des résultats obtenus (et des décaissements de fonds). Le défi est alors de démontrer une progression relativement rapide, sans pour autant intervenir de manière trop pesante ni potentiellement dommageable.

Pour répondre à ce dilemme, les facilitateurs doivent intelligemment définir leur « séquence d'activité ». Il leur faut réfléchir à ce qui doit arriver, à quel moment du déroulement du programme, pour en faire part et l'expliquer clairement aux bailleurs.

Ils sont aidés en cela par le processus de crowding-in:

Etape 1

À ce niveau d'intervention, le gros de l'effort se porte sur l'étude, l'identification et la prise d'engagement avec des partenaires, le lancement d'interventions initiales pour tester le marché et créer des « quick-wins » susceptibles de générer intérêt et crédibilité. Ces activités absorberont des ressources, du point de vue des déboursements. Plus important, les éléments du processus d'intervention peuvent être facilement quantifiés et présentés comme des résultats à court terme.

A titre d'exemple: *Les activités d'études peuvent être présentées sous l'angle de la sensibilisation et de la conquête d'importants acteurs du marché; d'activités conjointes avec des partenaires pour un renforcement des compétences; de processus consultatif avec les parties prenantes pour établir de nouveaux mécanismes de plaidoyer et de représentation. Les résultats positifs des activités et les quick-wins peuvent faire l'objet de mini-études de cas, afin de donner une idée du type d'impact recherché par le programme.*

3D. FACILITER LE CHANGEMENT SYSTEMIQUE

Etape 2

A la suite des interventions initiales, les facilitateurs sont en position de commencer à ajouter des détails à leur cadre stratégique, en termes d'objectifs, aussi bien au niveau du système de marché que de l'impact au plus haut niveau. Bien communiqué, ce cadre détaillé peut constituer la première opportunité pour un bailleur de visualiser concrètement ce qu'il faut attendre du programme.

Etape 3

Avec la poursuite des diverses interventions visant à stimuler le crowding-in, le programme voit généralement s'accélérer ses activités et par conséquent son impact. Il faut noter cependant que cette accélération ne signifie pas que les interventions sont plus gourmandes en financement lors de leur mise en œuvre. Elle est due à l'accroissement de la couverture et de la diversité des interventions, dans la phase stratégique d'extension et d'approfondissement du développement de marché.

3. COMPOSANTES DU PROCESSUS D'INTERVENTION M4P

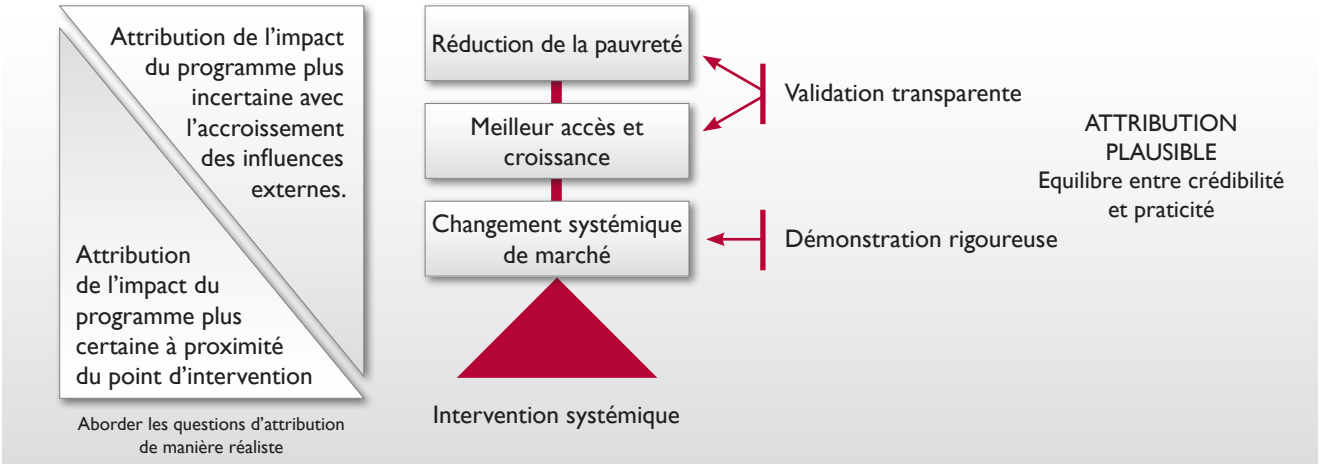
3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

Points essentiels

- Les programmes M4P doivent évaluer de manière rigoureuse leur impact direct sur les systèmes de marché: il est crucial de saisir ce qu'a été leur contribution au changement systémique comme base pour évaluer l'impact global.
- Les programmes M4P doivent attribuer, de manière crédible et concrète, les changements s'inscrivant dans la chaîne de causalité liée à leur intervention à partir d'un cadre stratégique clair: il s'agit ici d'établir une « attribution plausible ».

Principes essentiels et cadre M4P: prendre la mesure du changement, au travers du cadre stratégique pour établir une attribution plausible

Il n'est pas possible de définir, avec une complète certitude, quel a été l'impact d'un programme aux niveaux de développement les plus élevés. L'évaluation aura à trouver un équilibre entre crédibilité et praticité pour définir une «attribution plausible» de l'impact du programme.


Attribution de l'impact du programme plus incertaine avec l'accroissement des influences externes.
Attribution de l'impact du programme plus certaine à proximité du point d'intervention
Aborder les questions d'attribution de manière réaliste
Réduction de la pauvreté
Meilleur accès et croissance
Changement systémique de marché
Intervention systémique
Validation transparente
Démonstration rigoureuse
ATTRIBUTION PLAUSIBLE
Equilibre entre crédibilité et praticité

Mise en pratique: principales étapes

Etape 1: *Etablir les logiques d'impact pour chaque système de marché et pour les interventions qui s'y rapportent, selon le cadre stratégique global du programme.*

Etape 2: *Utiliser les logiques d'impact pour identifier les indicateurs appropriés permettant d'évaluer les résultats d'interventions spécifiques et leur impact sur le système de marché.*

Etape 3: *Etablir une base de référence pour les indicateurs clés.*

Etape 4: *Fixer au début de l'intervention l'ampleur du changement attendu en référence à chaque indicateur.*

Etape 5: *Concevoir et mettre en place un plan de collectes de données permettant de suivre et de mesurer la performance.*

Etape 6: *Analyser l'information collectée, en enrichir régulièrement le processus de prise de décision (interne) et faire état des résultats pertinents de l'analyse (externe).*

Principaux défis et comment les résoudre

- Les petits programmes sont-ils à même de procéder à cette évaluation de manière rigoureuse ?
- Le processus de Suivi-Evaluation (SE) doit-il être assuré par des ressources extérieures ?

Notes de Bonnes Pratiques (Chapitre 5)

- Cadre logique (Note 5.4)
- Système de gestion des connaissances (Note 5.13)
- Logiques d'impact d'intervention (Note 5.14)

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

3E.1 Introduction

Les programmes M4P ont diverses caractéristiques qui influencent leur manière d'évaluer le changement. L'évaluation doit:

- *Evaluer avec rigueur l'impact direct des programmes sur les systèmes de marché. Les programmes M4P visent le développement des systèmes de marché qui entourent et affectent les pauvres, mais ils n'ont pas d'interaction directe avec les bénéficiaires. Il est essentiel de saisir ce qu'a été leur contribution au changement systémique, comme étant la base d'évaluation de l'impact global.*

- *Etablir l' «attribution plausible» de l'impact du programme. Les programmes M4P s'attaquent aux causes mêmes de la sous-performance du marché. Aussi, la «chaîne de causalité» qui lie les interventions et la réduction de la pauvreté peut-elle être très longue et soumise à de nombreuses influences. Les programmes M4P doivent savoir y attribuer, de manière crédible et concrète, les changements dus à leur intervention, à partir d'un cadre stratégique clair*[6].

3E.2 Importance

Prendre la mesure du changement répond à deux objectifs[7]:

- *Faire la preuve.* Cela permet aux programmes d'être transparents et redevables pour leurs bailleurs et autres partenaires.
- *Améliorer.* Rétro alimenter les programmes avec les informations utiles provenant de la mise en œuvre, afin d'améliorer les performances et de contribuer à l'élargissement des savoirs.

3E.3 Principes essentiels et cadres M4P

L'évaluation - ou le Suivi-Evaluation (SE) - des programmes M4P respecte les mêmes principes généraux que le SE de tout autre programme de développement. Il n'est pas possible dans ce *Guide* d'entrer dans le détail de tous ces principes, mais ils sont résumés dans l'encadré 12.

Prendre la mesure du changement, au travers du cadre stratégique, pour établir une attribution plausible

Le point de départ est d'accepter qu'il n'est pas possible de mesurer, avec une complète certitude, l'impact d'un programme aux niveaux les plus élevés (la croissance, l'accès et la réduction de la pauvreté). Le SE devra donc trouver un juste équilibre entre crédibilité et praticité, pour établir une « attribution plausible » de l'impact du programme (cf. Figure 17). Ce qui veut dire:

- *Démontrer de manière crédible* la contribution du programme aux changements systémiques du système de marché et valider les relations liant ces changements à des améliorations de croissance, d'accès et de réduction de la pauvreté.
- *Produire l'information utile à la prise de décision,* dans les limites pratiques des ressources du programme.

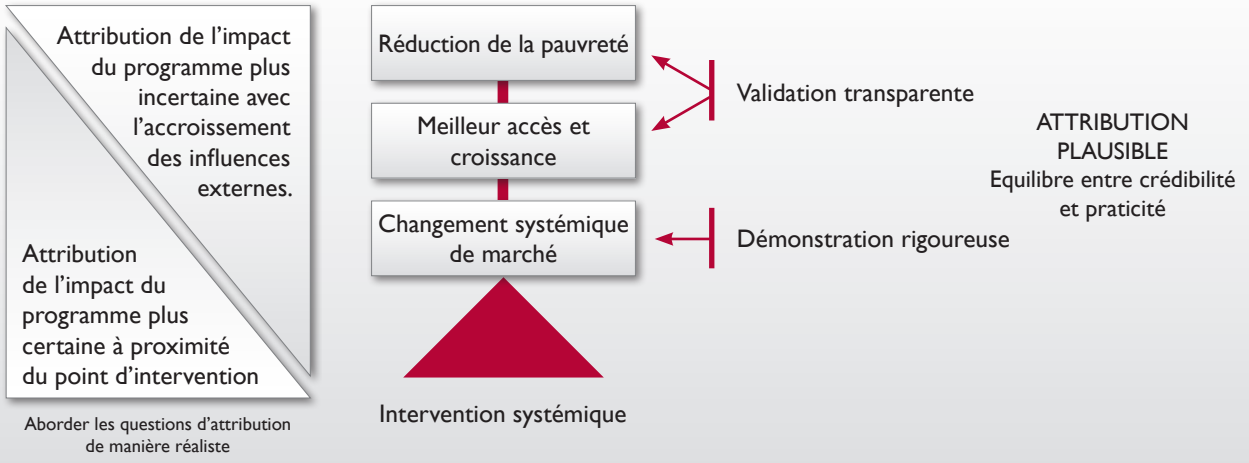
La base du SE pour M4P s'inscrit dans le cadre stratégique (cf. Section 3A). Celui-ci définit la logique d'évaluation globale d'un programme. Il établit une hiérarchie d'objectifs ou de niveaux de résultats - l'évaluation de chacun de ces niveaux exigeant des approches et des ressources différentes.

- Le SE doit évaluer de manière rigoureuse la contribution du programme aux changements survenus dans les systèmes de marché - aux niveaux où le programme est le plus directement engagé. Il doit générer une information conséquente sur les changements résultant d'une intervention dans des systèmes de marché spécifiques.
- Partant de cette information, il s'agit d'établir des estimations raisonnables - plutôt que des preuves absolues - de la contribution de ces changements de marchés aux avancées globales en termes d'accès, de croissance et de réduction de la pauvreté.

[6] Voir la référence GTZ de la Note 5.4 de Bonnes pratiques (Chapitre 5).
[7] La terminologie est empruntée à l'ouvrage de David Hulmes, *Impact assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice*, Institute for Development Policy and Management, Université de Manchester.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

Figure 17
Prendre la mesure du changement, au travers du cadre stratégique, pour établir une attribution plausible


Attribution de l'impact du programme plus incertaine avec l'accroissement des influences externes.
Attribution de l'impact du programme plus certaine à proximité du point d'intervention
Aborder les questions d'attribution de manière réaliste
Réduction de la pauvreté
Meilleur accès et croissance
Changement systémique de marché
Intervention systémique
Validation transparente
Démonstration rigoureuse
ATTRIBUTION PLAUSIBLE
Equilibre entre crédibilité et praticité

Encadré 12
Principes généraux du SE

- Définition claire de la justification et des exigences du SE:
  - *Qui a besoin d'être informé ?*
  - *Pourquoi ont-ils besoin d'être informés ?*
  - *Quand ont-ils besoin d'être informés ?*
  - *Comment sera collectée et analysée l'information ?*
  - *Qui en sera chargé ?*
- Evaluation équilibrée: le SE doit évaluer l'équilibre global de la performance d'un programme - couverture, efficience, efficacité et pérennité.
- Respect des règles de base du SE, en particulier en ce qui concerne le développement des indicateurs:
  - *Pertinence ?* Le SE apporte un éclairage sur les zones adéquates.
  - *Délais ?* Le SE définit le calendrier de l'évaluation.
  - *Ampleur ?* Le SE doit inclure les objectifs et évaluer le changement.
  - *Qualité ?* Le SE apporte un éclairage sur la qualité du changement déclenchée par l'intervention.
  - *Faisabilité ?* Le SE s'inscrit dans les limites raisonnables des ressources disponibles.
  - *Dimensions intermédiaires du changement ?* Le SE évalue les changements directs au niveau du point d'intervention, et pas seulement l'impact final (qui peut être influencé par d'autres facteurs).
  - *Précision ?* Le SE est spécifique - sans cela, l'évaluation est impossible.
  - *Spécifique au contexte ?* Le SE reflète les réalités du contexte particulier de l'intervention.
- Guide de la mise en œuvre : Le SE fixe des incitations appropriées aux équipes (les facilitateurs).

Dans la mesure où les programmes M4P mènent souvent plusieurs interventions dans un ou plusieurs marchés, il est nécessaire de décomposer le cadre stratégique pour pouvoir identifier le changement au sein d'une série de chaînes de causalité ou d'impacts logiques liés à des marchés spécifiques et aux interventions spécifiques les concernant. Dans les faits, les logiques d'impact sont en réalité des mini-cadres stratégiques (cf. Encadré 13).

CONS

Pour le SE des programmes M4P, il est fondamental de fixer les objectifs de résultats au niveau du système de marché et non pas seulement aux niveaux plus élevés de croissance, accès et réduction de la pauvreté. Si ces degrés plus élevés prennent la prééminence, les facilitateurs seront incités à ne pas respecter la justification systémique de l'approche et auront tendance à négliger les causes sous-jacentes de la sous-performance. Ils risqueraient alors de ne s'intéresser qu'aux objectifs supérieurs et de négliger les changements systémiques devant assurer l'impact général et durable. Si les bailleurs ont un souci de pérennité, ceci doit être défini et priorisé dans les objectifs du programme et au niveau du SE.

3E.4 Mise en pratique

Le processus

Le processus de SE pour M4P s'établit sur six principales étapes (cf. Encadré 13):

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

Encadré 13
Principales étapes de SE pour M4P

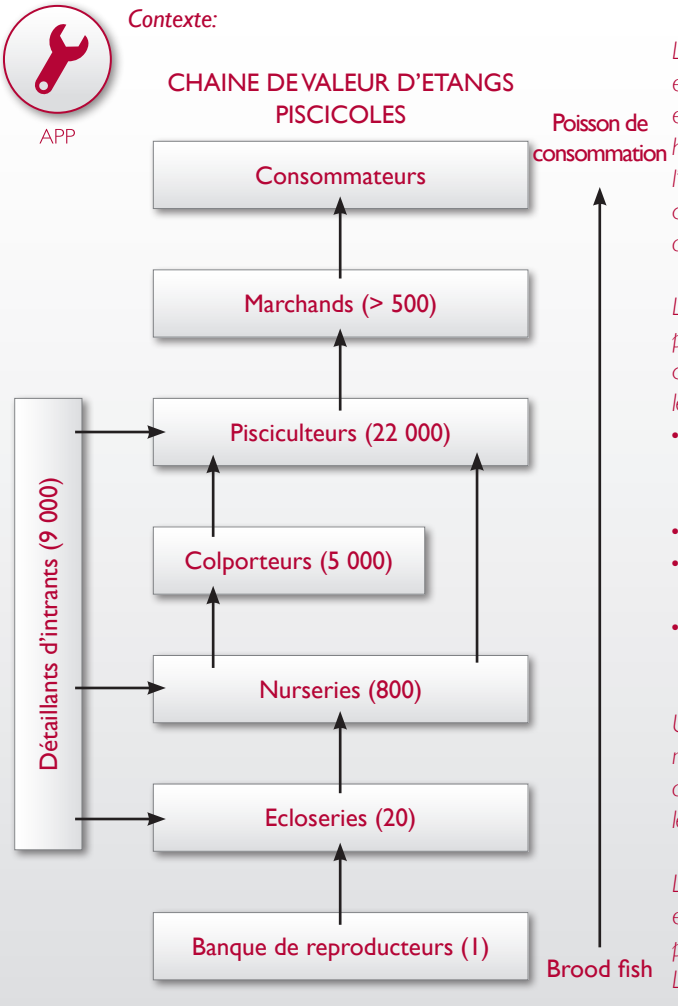
- *Etape 1:* Établir les logiques d'impact pour chaque système de marché et pour les interventions qui s'y rapportent, selon le cadre stratégique global du programme.
- *Etape 2:* Utiliser les logiques d'impact pour identifier les indicateurs appropriés permettant d'évaluer les résultats des interventions spécifiques et leur impact sur le système de marché.
- *Etape 3:* Établir une base de référence pour les indicateurs clés.
- *Etape 4:* Fixer au début de l'intervention l'ampleur du changement attendu en référence à chaque indicateur.
- *Etape 5:* Concevoir et mettre en place un plan de collectes de données permettant de suivre et de mesurer la performance.
- *Etape 6:* Analyser l'information collectée, en enrichir régulièrement le processus de prise de décision (interne) et faire état des résultats pertinents de l'analyse (externe).

Chaque étape est détaillée ci-dessous et illustrée par un exemple d'application, emprunté à une intervention dans le secteur de la pisciculture en bassins d'eau douce[8].

Etape 1
Etablir les logiques d'impact pour chaque système de marché et pour les interventions qui s'y rapportent, selon le cadre stratégique global du programme.
Les programmes doivent établir des logiques d'impact pour chaque intervention (« logique d'impact de l'intervention »). Ordinairement, les programmes développent plusieurs interventions dans un même marché, il leur faudra donc établir une logique d'impact globale, pour analyser les changements attendus de l'ensemble des interventions sur ce marché (« logique d'impact de marché »). Les logiques d'impact doivent correspondre au cadre stratégique du programme (cf. Encadré 14).

La question posée par les logiques d'impact est claire: *quels sont les séries de changements attendus, depuis l'intervention jusqu'à l'impact sur la croissance, l'accès et la réduction de la pauvreté?*

Contexte:



Les poissons d'eau douce sont une bonne source de protéines et le secteur est important pour les exploitants pauvres qui élèvent des poissons en étangs comme source de revenus additionnelle. Le changement des habitudes alimentaires fait que la demande dépasse considérablement l'offre, malgré une croissance globale du marché de 15% par an. L'élevage du poisson est complexe et le secteur comprend bien des niveaux (voir la chaîne de valeur simplifiée présentée à gauche).

Le secteur ne parvient pas à satisfaire la demande en raison de sa faible productivité, liée à la lenteur de croissance des poissons et aux forts taux de mortalité. La faible productivité résulte de problèmes qui affectent tout le secteur :

- *Les exploitants manquent de connaissances sur la préparation des étangs, les pratiques de stockage, l'identification des maladies et l'utilisation d'intrants.*
- *Les méthodes de transport ne sont pas appropriées.*
- *Les alevins (achetés par les exploitants pour être élevés jusqu'au stade de poisson de consommation) sont de médiocre qualité.*
- *Les techniques d'écloserie (du frai aux alevins) ne sont pas adaptées. Le stock de reproducteurs est insuffisant et de qualité insuffisante.*

Un programme M4P travaille sur le secteur par une intervention multifacettes, en partenariat avec divers acteurs. Cet exemple prend en compte une seule de ces interventions, axée sur une contrainte spécifique : les pratiques piscicoles.

Le programme a ciblé les nurseries, acteurs essentiels du secteur. Travaillant en partenariat avec l'association des pisciculteurs, le programme a établi un plan de formation pour les nurseries, sur les pratiques de gestion de bassin. Le résultat espéré était que ces nurseries seraient à leur tour une source d'information et d'appui pour les pisciculteurs (et les colporteurs).

[8] This example has been simplified considerably. In practice, the M&E system described is highly specific and extensive, requiring a level of detailed explanation that cannot be accommodated in the *Guide*.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

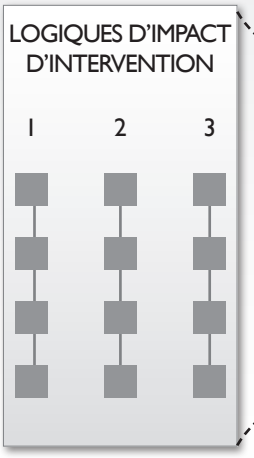
Box 14
Logiques d'impact

Les logiques d'impact montrent la chaîne de causalité qui va des activités du programme aux bénéfices touchant à la réduction de la pauvreté. Elles décrivent les changements essentiels provoqués par ces activités, attendus à chaque niveau du cadre stratégique. Chaque logique d'impact doit être rattachée à une intervention ou à un marché spécifique, correspond donc à une chaîne de causalité plus détaillée - plus de liaisons qu'au niveau du cadre stratégique (ou du cadre logique). A chaque marché sont rattachés plusieurs logiques d'impact: la logique d'impact du marché et, au niveau inférieur, les logiques liées aux diverses interventions (voir ci-dessous).

Si les logiques d'impact de marché et les logiques d'impact d'interventions définissent également les changements attendus ou obtenus, ces dernières apportent plus de détails sur les activités du programme, ses résultats immédiats, de même que les changements attendus au niveau des marchés et au niveau de la croissance et de l'accès (voir également Section 3A, et Notes de Bonnes Pratiques 5.4 et 5.14 du Chapitre 5).

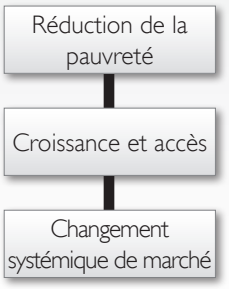
LOGIQUES D'IMPACT D'INTERVENTION
Constitue la base pour comprendre comment les activités d'une intervention spécifique se traduisent par des changements dans les systèmes de marché, et influent sur la croissance et l'accès.

Utilisées pour collecter l'information de base et guider la stratégie et les actions de l'intervention



AGREGATION
Compilation de l'information essentielle tirée des logiques d'impact d'intervention, permettant d'évaluer l'impact global sur le système de marché.

Logique d'impact de marché



LOGIQUES D'IMPACT DE MARCHE
Constitue la base pour mesurer l'avancée du changement global du marché et estimer la contribution du programme pour l'amélioration de la croissance, de l'accès et de la réduction de la pauvreté, dans un système de marché particulier.

Utilise l'information agrégée des logiques d'impact d'intervention pour évaluer l'impact global sur un marché d'une série d'interventions, guider la stratégie du programme et rendre compte aux bailleurs.

CONS

Les logiques d'impact de marché et les logiques d'impact d'intervention n'ont pas besoin d'être établies dès le démarrage du programme; elles devront être établies tout au long du programme, quand sont définis le marché cible et les interventions ou lorsqu'il y a introduction de nouveaux marchés, et déclenchement de nouvelles interventions. Les logiques d'impact dessinent les grandes lignes et donnent la mesure des changements apparaissant dans le système de marché, tout au long du processus de crowding-in (cf. Section 3D) et en évaluent les effets sur la croissance, l'accès et la réduction de la pauvreté.

Etape 2
Utiliser les logiques d'impact pour identifier les indicateurs appropriés permettant d'évaluer les résultats des interventions spécifiques et leur impact sur le système de marché.
Par définition, les logiques d'impact sont une succession de liens (cf. Figure 18). Cela signifie que les indicateurs doivent correspondre aux changements aussi bien intermédiaires que finaux.

DEF

Indicateurs intermédiaires: Indicateurs mesurant le changement tout au long de la chaîne de causalité qui va de l'intervention à l'impact final (par exemple: introduction d'un nouveau produit → consommation → satisfaction → avantages établis du nouveau produit).
Indicateurs indirects: Indicateurs se rapportant à une dimension du changement, donnant une information utile sur d'autres dimensions potentiellement difficiles à mesurer (par exemple, l'amélioration de l'habitat comme mesure indirecte de l'augmentation de revenu des ménages).

CONS

Un choix avisé d'indicateurs indirects est important pour MP4. Certaines dimensions du changement sont par nature difficiles à évaluer et les programmes doivent trouver des substituts plus immédiatement identifiables et mesurables. Il n'y a pas de marché sans interdépendance: ce que fait un acteur en affecte un autre; une fonction de marché est reliée à une autre. De ce fait, les indicateurs indirects sont particulièrement signifiants pour l'évaluation des systèmes de marché.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

Figure 18
Logique d'impact et indicateurs type

REDUCTION DE LA PAUVRETE

Indicateurs relatifs au changement affectant les conditions spécifiques de pauvreté du groupe cible (revenus, emplois, actifs…).

ACCES ET CROISSANCE

Indicateurs relatifs à la situation du groupe cible dans un système de marché spécifique, à mettre en relation avec « intensifier », « diversifier » ou « résister » (productivité, ventes, accès aux biens ou aux services, usage et satisfaction, vulnérabilité au risque…).

CHANGEMENT SYSTEMIQUE DE MARCHE

Indicateurs relatifs à l'avancée du processus du crowding-in au niveau des transactions essentielles du marché, aux fonctions d'appui et aux règles:

- *Fonctions essentielles* - quantité et qualité des transactions et couverture des groupes cibles.
- *Fonctions d'appui et règles* - faculté à appuyer une meilleure performance pro-pauvre du marché (pertinence des règles, accessibilité aux services auxiliaires ou aux processus ou aux structures de l'innovation et de la représentation…).
- *Crowding-in* d'activité indépendante et d'investissement.

Le développement des acteurs du marché doit être évalué en termes de:

- *Attitudes* - sensibilisation, compréhension et comportements en relation avec les changements escomptés.
- *Compétences et pratiques* - capacité à assumer, dans l'immédiat et à l'avenir, les fonctions adéquates du marché.
- *Relations et ajustement* - nature et qualité des relations, mécanismes et institutions sous-jacentes.
- *Incitations et appropriation* - prise en compte et réalisation des incitations au changement, en relation avec différentes fonctions de marché.

CONS

Une des considérations les plus importantes du SE pour M4P est l'évaluation de la pérennité, pour toutes les zones de changement. Elle peut s'évaluer de bien des manières mais, pour l'essentiel, il s'agit de vérifier dans quelle mesure les activités du marché continueront par elles-mêmes, sans l'appui du programme.

Etape 3

Etablir une base de référence pour les indicateurs clés.

Il y a un point que les programmes omettent souvent. Sans base de référence, les programmes ne peuvent que comptabiliser les résultats obtenus; ils ne peuvent évaluer le degré de changement provoqué. Les données de cette base de référence des indicateurs clés doivent être établies à partir de l'analyse de marché (cf. Section 3B) ou des résultats d'interventions initiales (par exemple, l'étape 2 du processus de crowding-in, Section 3D). Si des données additionnelles s'avèrent nécessaires, les études pour établir cette base de référence doivent être budgétisées à part.

Etape 4

Fixer au début de l'intervention l'importance du changement attendu en référence à chaque indicateur.

Les prévisions ont simplement des estimations « au mieux », réalistes, établies à partir de l'information disponible. Bien qu'elles ne puissent jamais être précises, il est important de donner au programme une idée du but à atteindre et d'apprécier si l'impact escompté des interventions sera suffisant pour justifier les ressources engagées. Ces estimations sont également nécessaires lors du développement des stratégies de crowding-in (cf. Section 3D).

Étape 5

Concevoir et mettre en place un plan de collectes de données permettant de suivre et de mesurer la performance.

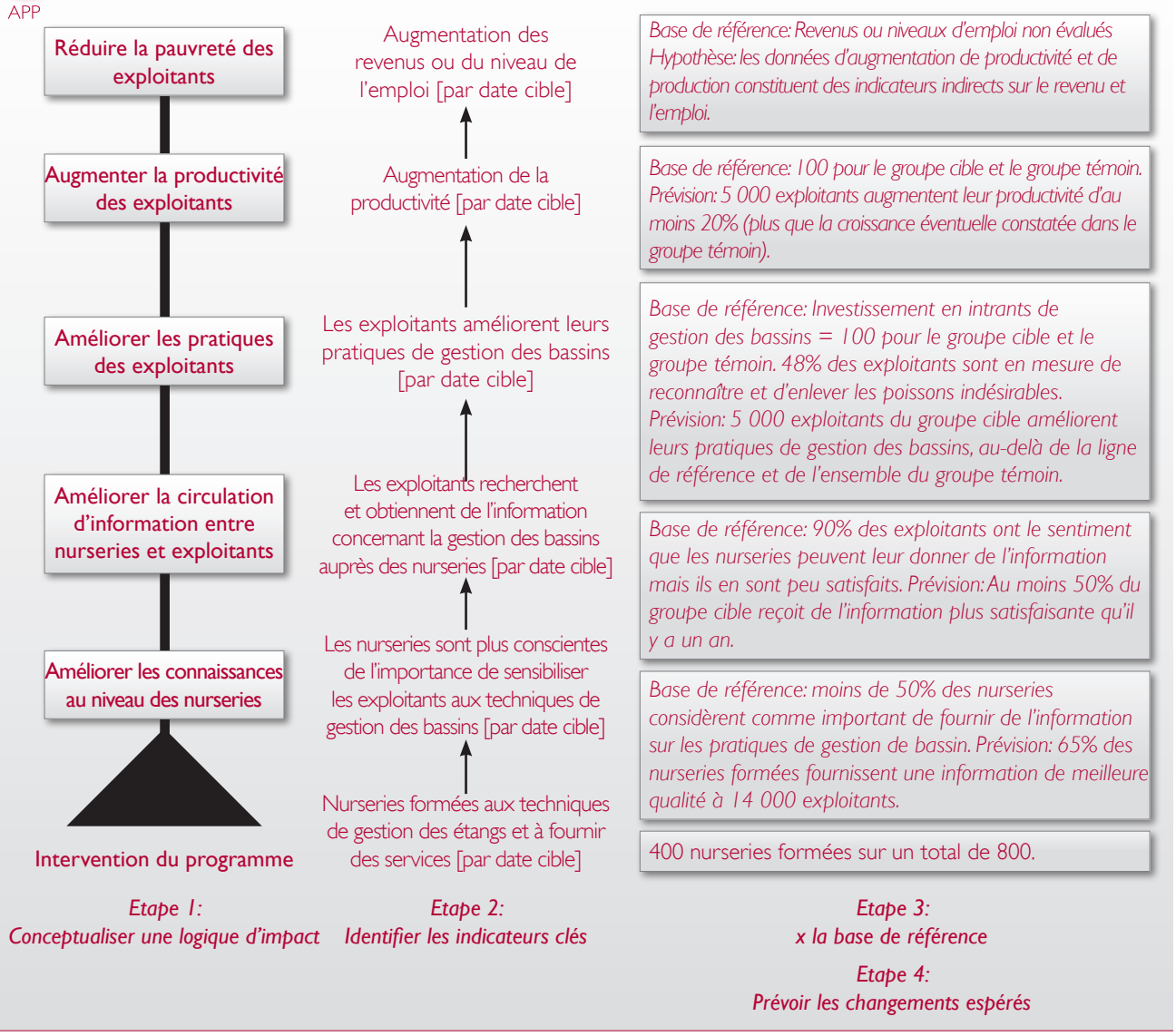
Cela nécessite d'avoir une réflexion pragmatique sur les méthodes de collecte de l'information et sur qui en sera chargé. Cela signifie également de réfléchir au futur traitement de l'information qui devra permettre d'établir le lien entre les changements observés et les interventions du programme.

Une information qualitative doit venir compléter l'information quantitative. Elle aide les programmes à comprendre les raisons qui sont à la base des changements quantitatifs, pour évaluer la pérennité du changement et en estimer l'attribution. La combinaison de ces deux types d'informations peut aider les programmes à répondre à différentes questions:

- *Les changements escomptés se sont-ils réalisés ?*
- *Avec quelle ampleur ?*
- *Définition et justification*
- *Avec quelle pérennité ?*
- *En quelle mesure sont-ils attribuables au programme ?*

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

Logiques d'impact, indicateurs, base de référence et prévisions (Etapes 1 à 4)


APP
Réduire la pauvreté des exploitants
Augmenter la productivité des exploitants
Améliorer les pratiques des exploitants
Améliorer la circulation d'information entre nurseries et exploitants
Améliorer les connaissances au niveau des nurseries
Intervention du programme
Augmentation des revenus ou du niveau de l'emploi [par date cible]
Augmentation de la productivité [par date cible]
Les exploitants améliorent leurs pratiques de gestion des bassins [par date cible]
Les exploitants recherchent et obtiennent de l'information concernant la gestion des bassins auprès des nurseries [par date cible]
Les nurseries sont plus conscientes de l'importance de sensibiliser les exploitants aux techniques de gestion des bassins [par date cible]
Nurseries formées aux techniques de gestion des étangs et à fournir des services [par date cible]
Base de référence: Revenus ou niveaux d'emploi non évalués Hypothèse: les données d'augmentation de productivité et de production constituent des indicateurs indirects sur le revenu et l'emploi.
Base de référence: 100 pour le groupe cible et le groupe témoin. Prévision: 5 000 exploitants augmentent leur productivité d'au moins 20% (plus que la croissance éventuelle constatée dans le groupe témoin).
Base de référence: Investissement en intrants de gestion des bassins = 100 pour le groupe cible et le groupe témoin. 48% des exploitants sont en mesure de reconnaître et d'enlever les poissons indésirables. Prévision: 5 000 exploitants du groupe cible améliorent leurs pratiques de gestion des bassins, au-delà de la ligne de référence et de l'ensemble du groupe témoin.
Base de référence: 90% des exploitants ont le sentiment que les nurseries peuvent leur donner de l'information mais ils en sont peu satisfaits. Prévision: Au moins 50% du groupe cible reçoit de l'information plus satisfaisante qu'il y a un an.
Base de référence: moins de 50% des nurseries considèrent comme important de fournir de l'information sur les pratiques de gestion de bassin. Prévision: 65% des nurseries formées fournissent une information de meilleure qualité à 14 000 exploitants.
400 nurseries formées sur un total de 800.
Etape 1: Conceptualiser une logique d'impact
Etape 2: Identifier les indicateurs clés
Etape 3: x la base de référence
Etape 4: Prévoir les changements espérés

Encadré 15
Mesurer l'attribution

Les changements aux niveaux supérieurs des logiques d'impact résultent de plusieurs facteurs et de relations complexes qui se situent au-delà du contrôle du programme. Les programmes n'ont pas seulement besoin de savoir quels changements ont eu lieu, mais aussi dans quelle mesure ces cha ngements sont imputables aux interventions et non à d'autres facteurs, c'est-à-dire que le SE doit être capable d'attribuer des changements à l'intervention.

Ce n'est jamais facile mais en termes simples, le programme doit:

- Evaluer la situation avant l'intervention.
- Evaluer la situation après l'intervention.
- Evaluer la quantité de changement qui aurait quand même eu lieu sans intervention.
- Comparer les changements constatés avec une estimation de ce qu'aurait été la situation sans intervention de manière à en isoler les résultats.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

APP

Collecter les données permettant de suivre et de prendre la mesure de la performance (Etape 5)

Les données préliminaires de la base de référence proviennent d'une compilation des informations de l'analyse du marché, du croisement d'analyses de chaîne de valeur, de sources de données secondaires relatives au secteur, d'études, de groupes de discussion et d'entrevues auprès de personnes ressources. S'y ajoutent les interventions initiales. L'information dérivée permet aussi au programme de faire des hypothèses sur les résultats escomptés (par exemple, une nurserie atteint en moyenne 60 exploitants et 30 colporteurs). A ce stade, il est possible de définir des groupes ou des zones témoins.

Durant l'intervention, les membres de l'équipe tiennent des journaux de terrain où il consignent leurs observations et complètent les rapports courants de l'intervention. Il s'agit de garder trace des activités, des interactions avec les parties prenantes, mais aussi de recueillir de l'information sur des changements intermédiaires, qualitatifs et signifiants, apparaissant dans le secteur et l'environnement. Cette information aide à modeler l'élaboration d'évaluations quantitatives plus importantes.

Vers la fin escomptée de l'intervention (la date cible) et une fois que des changements concrets ont pu être constatés, des enquêtes formelles portant sur un échantillon défini du groupe cible et du groupe témoin sont effectuées par des spécialistes extérieurs. L'enquête porte sur un échantillon de 500 individus (nurseries, colporteurs, et exploitants), répartis équitablement entre groupe témoin et groupe cible et évalue les changements intervenus au niveau des pratiques, des valeurs et des volumes, des investissements, des relations, de l'information et de la productivité ou de la production.

Etape 6

Analyser l'information récoltée, en enrichir régulièrement le processus de prise de décision (interne) et faire état des résultats pertinents de l'analyse (externe).

Les programmes sont susceptibles de générer une grande diversité de données, à partir d'une foule de sources. Prise séparément, aucune n'a vocation à être exhaustive et certaines données semblent se contredire. Les programmes auront donc recours à la «triangulation» (cf. Section 3B) pour «croiser» les données et en tirer de meilleures estimations.

La nature de l'analyse et des comptes-rendus dépend de l'usage qui doit en être fait:

- Pour des besoins internes de gestion, les questions essentielles sont: *Les interventions actuelles marchent-elles et la stratégie globale est-elle efficace ?*

Les programmes doivent pouvoir utiliser l'information pour mettre à jour leur compréhension des dynamiques du marché, ajuster leur vision du développement, revoir et réviser en conséquence les interventions. Pour de gros programmes, les gestionnaires doivent revoir l'ensemble du portefeuille de marchés qui constituent leurs domaines d'intervention, et vérifier si la combinaison des marchés a généré un impact suffisant pour parvenir aux objectifs du programme.

- *Pour les besoins de compte-rendu externe,* les programmes ont besoin d'extraire et de présenter des données pertinentes, compréhensibles pour les bailleurs et les partenaires extérieurs. Le compte-rendu doit être adapté aux besoins spécifiques des utilisateurs.

Pour cela, les données provenant des interventions indépendantes et des marchés doivent être «agrégées» pour tout le programme: il faut rassembler tout ce qui concerne les changements clés du marché, et évaluer leur contribution à l'amélioration de la croissance, de l'accès et de la réduction de la pauvreté (cf. Encadré 14). Les dimensions transversales de l'impact (par exemple, l'équilibre genre) sont à intégrer dans le schéma d'impact global. Agréger les données suppose qu'il y ait homogénéité des indicateurs pour ces niveaux supérieurs, d'un marché à l'autre, d'une intervention à l'autre -, homogénéité qu'assure le cadre stratégique.

RISQ

La nouvelle tendance du monde du développement est de partager toutes les informations avec tout le monde, au nom du concept vague de «participation». En réalité, cette approche dispersée n'est pas utile, elle peut même être dommageable. Il en résulte un débordement d'informations, pouvant miner la crédibilité des données présentées, remettre la mauvaise information entre les mains de personnes n'étant pas en position de les interpréter correctement et, par contrecoup, affecter les perceptions et les attentes.

CONS

Les programmes ont à faire preuve de subtilité dans le traitement de l'information, en analysant attentivement qui a besoin de savoir quoi, en comprenant les besoins spécifiques des utilisateurs potentiels de l'information et en établissant leurs compte-rendu en conséquence.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

APP

Analyser et utiliser l'information établie (Etape 6):
L'information courante permet de guider et d'ajuster l'intervention (par exemple, d'apporter des modifications à la formation des nurseries et de mettre en place de nouvelles mesures avec les AP pour mieux sensibiliser les exploitants et les inciter à s'adresser aux nurseries).

Le programme utilise des données d'impact marquantes et des informations qualitatives dans ses rapports courants aux bailleurs. Il prépare des mini-études de cas (dessinant le scénario de base de l'intervention) pour les bailleurs temporaires. Il fait appel à des experts extérieurs pour établir une étude de cas plus exhaustive, dans un objectif de diffusion publique.

Les données d'impact montrent que:

- *89% des nurseries formées déclarent que le fait d'apporter de l'information aux exploitants est important pour leurs affaires.*
- *80% des exploitants du groupe cible déclarent qu'ils reçoivent davantage d'information qu'un an auparavant. 72% se disent « satisfaits » ou « très satisfaits » de ce service reçu des nurseries.*
- *68% des exploitants du groupe cible sont en mesure de reconnaître et d'enlever les poissons indésirables.*
- *L'investissement en intrants de gestion d'étang a augmenté de 20% chez les exploitants du groupe cible pour 10% dans le groupe témoin*
- *La productivité des exploitants du groupe cible a augmenté de 25%, pour 5% dans le groupe témoin (et la mortalité des poissons a été réduite de 15%, contre 3% dans le groupe témoin)*

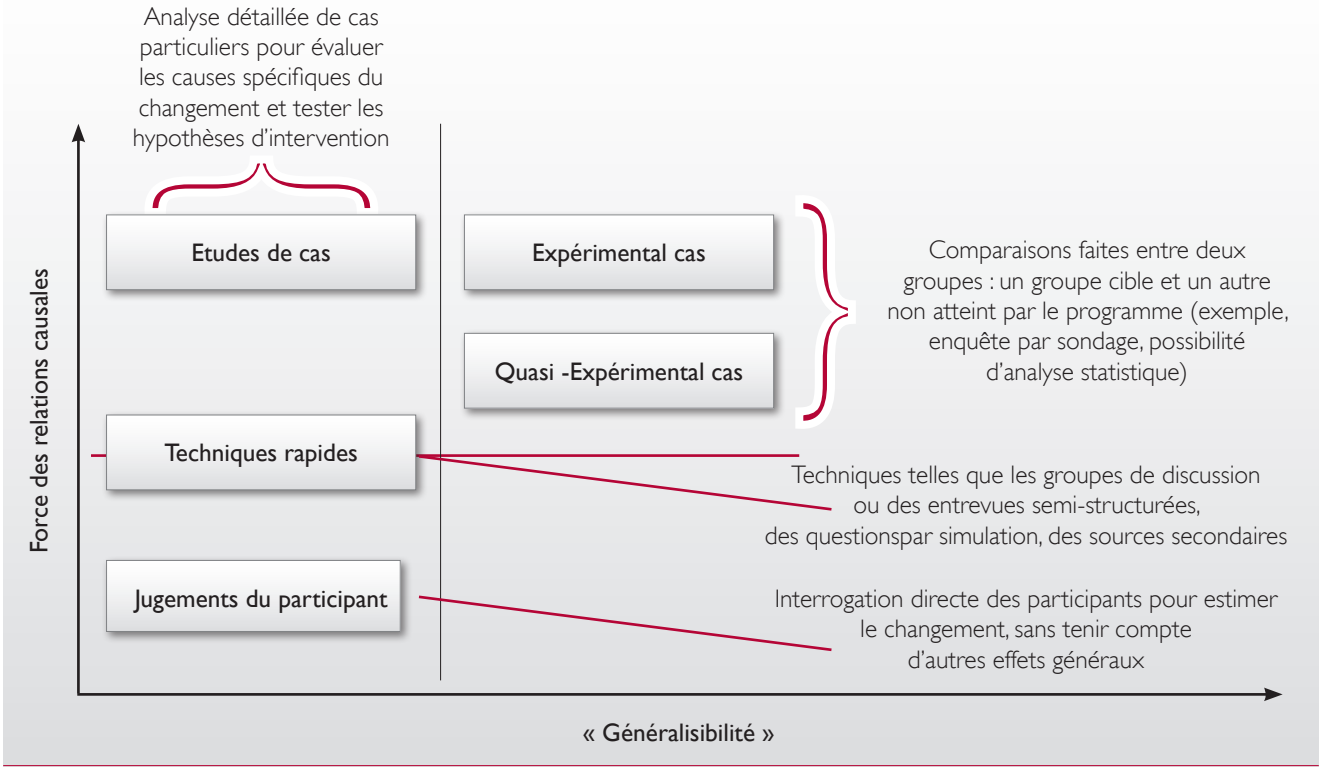
Outils pour le SE

Comme pour l'analyse de marché (cf. Section 3B), la gamme d'outils utilisables pour le SE est trop vaste pour être intégralement présentée dans ce Guide. Le choix dépend en partie de la nature des marchés spécifiques et des groupes cible, mais doit aussi prendre deux points en considération:

Cohérence des outils entre le SE et l'évaluation de marché et d'intervention
Pour des raisons de cohérence et d'efficacité, l'analyse de marché et le SE doivent être intimement liés. Les outils utilisés pour l'analyse de marché peuvent également apporter la preuve du changement global du marché et, en particulier, des dimensions spécifiques du marché qu'a modifié l'intervention. Les outils doivent être choisis et adaptés en fonction des dimensions du système de marché. Il s'agit ici d'un axe prioritaire de SE - ce qui justifie relativement plus de rigueur et de ressources.

L'information est nécessaire qu'il s'agisse de faire la preuve ou de

Figure 19
Types d'outils de mesure d'attribution


Analyse détaillée de cas particuliers pour évaluer les causes spécifiques du changement et tester les hypothèses d'intervention
Etudes de cas
Expérimental cas
Quasi -Expérimental cas
Comparaisons faites entre deux groupes : un groupe cible et un autre non atteint par le programme (exemple, enquête par sondage, possibilité d'analyse statistique)
Techniques rapides
Techniques telles que les groupes de discussion ou des entrevues semi-structurées, des questionspar simulation, des sources secondaires
Jugements du participant
Interrogation directe des participants pour estimer le changement, sans tenir compte d'autres effets généraux
Force des relations causales
« Généralisibilité »

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

consolider les résultats de l'impact

La question de l'attribution est importante dans le développement de marché pour essayer de « faire la preuve » de l'impact, en particulier en termes de réduction de la pauvreté. Il n'y a pas de méthode miracle. Les méthodologies doivent pour cela être en mesure d'établir fortement:

- *La causalité.* Lorsque le lien entre l'intervention, un changement au niveau du marché (cause) et un changement consécutif aux niveaux plus élevés (effet) est plausible.
- *La «Généralisibilité»*[9]. Lorsqu'il est raisonnable de généraliser les conclusions, sur la base de l'analyse d'un changement observé (c'est-à-dire d'extrapoler).

Comme on peut le voir sur la Figure 19, peu de méthodes de mesure permettent à la fois d'évaluer la causalité et la « generalisibilité ». Les approches expérimentales et quasi-expérimentales sont difficiles, demandent expertise et financements. Pourtant, si les programmes cherchent vraiment à prouver l'impact final, il n'y a pas de réelle alternative.

Il est donc généralement nécessaire d'avoir recours à une combinaison de méthodologies, pour estimer l'attribution:

Méthodes quasi-expérimentales

Les évaluations comparatives (des enquêtes, par exemple) de groupes affectés et de groupes témoins sont utiles lorsqu'elles sont possibles et que l'échelle de l'intervention justifie un coût additionnel d'évaluation. Les méthodes quasi-expérimentales permettent de comparer les changements survenus dans un groupe atteint par le programme, par rapport à un groupe non atteint. Les différences observées peuvent permettre d'estimer le degré de changement attribuable à l'intervention.

Les méthodes quasi-expérimentales ne sont pas valables lorsque le groupe cible est unique, sans un pendant comparatif suffisant ou si les interventions peuvent influencer le groupe témoin, au même titre que le groupe cible. Les méthodologies qui se servent de groupes témoins obtiennent de meilleurs résultats dans le cas d'interventions spécifiques et de groupes cibles bien définis au sein d'une population homogène, plutôt que pour des zones ou des marchés pris dans leur ensemble.

Analyse de tendances

Les programmes comparent le changement intervenu dans des zones d'activité du programme et celui ayant affecté d'autres régions, ainsi que les tendances nationales et historiques. Ici également, il est possible de se servir des différences constatées pour estimer l'impact de la seule intervention.

CONS

Les programmes doivent également être à l'affût d'autres incidents décisifs ayant pu générer des changements, tels que des facteurs macroéconomiques, de nouvelles infrastructures, des réglementations ou des incidents climatiques. Il s'agit de prendre également en compte les effets d'autres programmes d'aide. Lorsque ces divers facteurs sont susceptibles d'avoir eux aussi une influence, les estimations du degré de changement doivent être réévaluées, pour ne considérer que les effets effectivement imputables à l'intervention.

Méthodes qualitatives

Ces méthodes sont utiles pour analyser les processus de changement (par exemple les changements intermédiaires des comportements ou des pratiques). L'évaluation qualitative permet de mieux comprendre le rôle joué par les interventions dans les changements observés et d'identifier les autres facteurs de causalité non liés au programme. Par exemple:

- Les journaux de terrain établis par l'équipe lors des visites sur site peuvent permettre d'analyser quels changements sont survenus et pourquoi.
- Les entretiens en profondeur ou les groupes de discussion servent à recueillir les opinions des acteurs pertinents du marché, dans l'idée d'analyser les causes des changements survenus et les facteurs qui y ont contribué, incluant le rôle joué par le programme.

Niveau d'efforts nécessaire

L'attribution plausible tente de trouver un équilibre entre crédibilité et praticité. Les programmes n'ont généralement pas beaucoup de moyens pour conduire le SE. Il leur faut donc concentrer leurs efforts sur la mesure de certains niveaux du cadre stratégique et d'indicateurs particulièrement rigoureux.

Le point de départ est de bien comprendre que si un changement apparaît à un niveau de la logique d'impact, mais non au suivant, il y a rupture de la chaîne de causalité. Avant d'être en mesure d'aller plus haut dans les niveaux d'impacts, c'est-à-dire sur la croissance, l'accès et la réduction de la pauvreté, le programme doit absolument établir s'il y a eu changement aux niveaux inférieurs ou intermédiaires, c'est-à-dire un changement de système de marché; c'est alors seulement qu'il sera possible d'établir si des changements sont survenus sur les niveaux supérieurs suivants.

L'axe prioritaire des mesures change tandis que son centre d'intérêt se déplace vers le haut du cadre stratégique, depuis les niveaux inférieurs ou intermédiaires où il s'agit d'attribuer avec certitude le changement à l'intervention, vers les niveaux supérieurs où ce sont les liens de la chaîne de causalité ou de la logique d'impact qui doivent être testés:

- Les changements de marché, résultant directement des interventions, doivent être évalués scrupuleusement. a ce niveau, les programmes ont à établir l'impact - direct ou indirect - de l'intervention de manière indiscutable.
- Les changements au niveau de la croissance et de l'accès

[9] Terme emprunté à Éric Oldsman.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

doivent être mesurés sous l'angle des liens de causalité éventuels avec les changements de marché préalablement identifiés. Il ne s'agit pas ici d'établir des preuves irréfutables de la contribution de l'intervention à l'amélioration de la croissance et de l'accès, mais d'estimer la validité du lien de la chaîne causale qui relie les systèmes de marché, la croissance et l'accès.

- Les changements au niveau de la réduction de la pauvreté doivent être évalués comme étant ou non la résultante de l'amélioration de la croissance et de l'accès au sein de la population visée. Les mesures doivent apprécier la validité du lien causal entre croissance/accès et réduction de la pauvreté.

3E.5 Principaux défis et comment les résoudre

Les petits programmes sont-ils à même de procéder à cette évaluation de manière rigoureuse ?

Une évaluation rigoureuse demande indéniablement des moyens à prendre en compte lors de la conception du programme. Cependant, il serait faux de penser qu'une telle approche n'est possible que pour les gros programmes M4P.

Si les programmes sont vraiment si fondamentalement modestes qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour mesurer la validité de leurs actions, alors il y a un certain nombre de questions fondamentales à poser sur la conception du programme. D'une part, des ressources si limitées sont peu susceptibles de provoquer un impact significatif. D'autre part, les programmes ne disposeront pas de l'information nécessaire pour assurer l'efficacité de l'intervention, l'analyse et la démonstration de ses impacts aux bailleurs.

Cela étant dit, les programmes ont souvent la possibilité d'utiliser les ressources mises à leur disposition de manière plus judicieuse:

S'assurer que les objectifs de SE (faire la preuve et améliorer) ne deviennent pas flous

Bien des programmes ont tendance à se focaliser sur l'exigence de redevabilité, en y consacrant l'essentiel de leurs maigres ressources. Du coup, ils privilégient souvent, et de manière disproportionnée, les mesures des degrés supérieurs du cadre stratégique, sous prétexte que «c'est cela qui intéresse les bailleurs». Cependant, comme nous l'avons clairement démontré dans ce chapitre, il est extrêmement difficile d'apporter la preuve absolue de l'impact de l'intervention sur ces niveaux supérieurs et irréaliste au regard des ressources allouées.

De ce fait, le SE risque de n'atteindre aucun de ses deux objectifs: il ne fournira pas au programme l'information nécessaire (améliorer), et ne sera pas crédible face aux exigences de redevabilité (faire la preuve).

Le principe d'attribution plausible s'appuie explicitement sur le fait d'essayer d'ajuster le SE aux ressources mises à la disposition du programme. Ce qui importe est de présenter aux bailleurs un scénario crédible, plutôt que d'apporter une preuve scientifique. De cette façon, les programmes n'ont pas à sacrifier la collecte et l'analyse d'informations nécessaires à l'ajustement des interventions du programme, pourtant indispensables pour assurer l'efficacité des actions.

Faire preuve d'intelligence et savoir être sélectif

Les programmes ont également tendance à vouloir collecter le plus d'informations possibles, ce qui coûte cher et se révèle contre-productif. Un cadre stratégique clair et des logiques d'impact aideront les programmes à se concentrer sur l'information vraiment essentielle, plutôt que sur ce qui « serait intéressant de savoir ». Faire la distinction entre les deux exigences (faire la preuve et améliorer) peut également amener à plus d'efficacité. L'information nécessaire à l'usage interne courant n'a pas besoin d'être certaine à 100%, ni exhaustive ou parfaite. Pour l'usage externe, une sélection pointue d'indicateurs ou de success stories recueillis et présentés périodiquement peut suffire.

EXP

Il suffit que l'information soit « suffisamment valable à l'instant t », pour permettre de prendre les bonnes décisions, évaluer les progrès et en rendre compte. Sinon, le risque est de tourner en rond avec des collectes et des analyses de données continuelles, dans une recherche de perfection - celle-ci obtenue, il sera généralement trop tard ! A la lumière de notre expérience, les «mises à l'épreuve du réel» à partir de sources d'information multiples sont bien plus utiles.

Intégrer le SE aux tâches régulières

Pour terminer, le SE ne doit pas être assuré par des évaluations périodiques, à grande échelle, effectuées par des spécialistes externes (onéreux). La plus grande partie de l'information peut être collectée sur une base régulière, par l'équipe chargée de la mise en œuvre de l'intervention - cela doit pouvoir être à la portée de tous. Celle-ci sera aidée en cela par des logiques d'impact claires.

Le processus de SE doit-il être assuré par des ressources extérieures ?

Le SE demande un certain niveau d'expertise technique. Si l'équipe de l'intervention n'a pas les compétences nécessaires, il faut alors recourir à des ressources extérieures. Cependant, le caractère régulier du SE dans M4P rend souhaitable une certaine compétence « maison », pour fixer les logiques d'impact, appuyer l'équipe dans le suivi de base et les collectes d'information (voir plus haut), interpréter et agréger les informations dans un objectif de compte-rendu et maintenir la rigueur nécessaire.

3E. PRENDRE LA MESURE DU CHANGEMENT

Cependant, pour certains aspects du SE, il peut s'avérer judicieux de faire appel à des entités extérieures, si les ressources le permettent. Cela permet aux programmes d'accéder à des pools de compétences plus étendus, dégage du temps pour les membres de l'équipe et peut doter le processus d'une indépendance utile pour asseoir sa crédibilité auprès des bailleurs (évaluations extérieures, par exemple). Un des secteurs les plus fréquemment confiés à des ressources extérieures est la collecte de données à grande échelle (des enquêtes par exemple), réclamant des techniques spécialisées et des ressources humaines très importantes. Un autre secteur peut concerner les points sur lesquels le programme doit demeurer « caché » lors du processus d'évaluation, pour des raisons culturelles ou de sensibilités politiques, réclamant ainsi l'intervention d'un tiers, considéré comme plus impartial ou plus recevable.

De même que pour l'évaluation de marché, le point à considérer est que le recours à des ressources extérieures ne signifie pas de leur déléguer tous les aspects du processus de SE. C'est aux programmes de fixer eux-mêmes le cadre global du SE, de contrôler la collecte de données et, tout particulièrement, de s'assurer que les dirigeants sont bien impliqués dans l'interprétation des données. L'expérience prouve que plus l'équipe est impliquée dans le processus, plus les résultats sont profitables.

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

4.1 Introduction

La gestion et l'administration des programmes de développement sont un vaste et important sujet qui ne peut être schématisé sous formes de règles infaillibles valables pour toutes les agences et tous les contextes. Ce chapitre ne s'intéresse qu'aux implications notables relevant des mises en application du processus M4P présentés dans ce *Guide*. Pour des raisons de simplicité, ces implications sont regroupées en trois principales rubriques:

- Ressources humaines et compétences: domaines et orientation de compétences, leadership, équilibre entre ressources internes et externes et renforcement des compétences de facilitation.
- Relations extérieures: différenciation des types de partenaires, gestion relationnelle, crédibilité et image de marque.
- Systèmes et structures: budgétisation et gestion financière, contractualisation, structures et direction de programme.

Certaines des implications analysées dans ce chapitre se rapportent directement aux considérations de «mise en route» exposées au Chapitre 2.

4.2 Ressources humaines et compétences

Etant une approche qui réclame des capacités d'intuition, d'innovation, et d'influence, plutôt qu'une puissance financière, M4P est particulièrement dépendante de la qualité de ses ressources humaines. Trouver, former et motiver les bonnes personnes, est donc essentiel.

La performance des programmes relève de quatre points en particulier: (a) la combinaison de compétences; (b) le leadership; (c) l'équilibre entre ressources maison et ressources externes; (d) le renforcement des compétences de facilitation.

Combinaison de compétences

La facilitation du changement systémique de marché demande un mélange de compétences ou de types de personnalités divers: généralistes et spécialistes, innovateurs et stratégistes, planificateurs et chercheurs.

Au vu de l'expérience générale, l'approche M4P peut être apprise et ne réclame pas d'expertise technique particulière. Certains programmes ont recruté avec succès des généralistes, brillants et dynamiques, qu'ils ont ensuite formés à l'approche M4P pour des marchés spécifiques. Ils ne se sont pas seulement fiés à des spécialistes, présentant d'impressionnants CV (qui se montrent parfois réticents à adopter de nouvelles méthodes de travail).

Un programme M4P classique réclame un bon équilibre de compétences:

- *Compétences en gestion.* En particulier lorsqu'il s'agit de gros programmes, avec des interventions multiples dans divers marchés. Des capacités en SE sont également souhaitables pour l'ensemble de l'équipe.
- *Compétences en économie politique.* Le statu quo relève souvent d'un arrangement « politique » favorisant les intérêts acquis. Le changement pro-pauvre ne va souvent pas dans le sens de ces intérêts bien ancrés, qui peuvent développer des résistances. Les programmes M4P doivent donc souvent faire preuve d'une compréhension approfondie de l'économie politique du changement et se montrer capables de surmonter ces résistances.
- *Compétences analytiques.* La capacité à se situer au-dessus des perspectives des acteurs individuels du marché et à considérer le contexte global du secteur (une perspective d'économiste). Les programmes doivent être capables d'analyser et d'identifier les contraintes et les opportunités au niveau systémique.
- *Connaissances et compétences entrepreneuriales.* Il est essentiel pour les programmes de comprendre le secteur privé. Bien des interventions s'effectuent au travers ou avec le secteur privé, aussi est-il important de pouvoir s'appuyer sur des personnes présentant les bonnes compétences et une crédibilité dans ce domaine.
- *Compétences techniques.* Personnes présentant un intérêt marqué pour le secteur cible, une fonction ou un outil particuliers.

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

Il est impossible de trouver des personnes dotées de la totalité de ces compétences. Même pour les plus gros programmes, il n'est ni faisable ni envisageable de maintenir une équipe présentant l'éventail complet des compétences et des orientations décrites ci-dessus. Dépendamment de la nature des marchés et des interventions, les programmes devront faire appel à des services externes pour compléter les compétences centrales de leur équipe par des connaissances techniques ou sectorielles spécifiques (voir plus bas). Ces besoins sont susceptibles de changer, avec l'évolution des interventions et les réorientations des programmes.

Leadership

Le rôle des administrateurs de programmes M4P peut différer de l'administration de programmes de développement conventionnels. Ces derniers sont ordinairement tenus d'obtenir des résultats spécifiques. Les administrateurs M4P agissent pour catalyser le changement. Il leur faut donc faire preuve d'un bon esprit d'entreprise, de capacités d'anticipation et de réactivité face aux développements survenant sur les marchés et aux ambitions et aux idées de leurs acteurs. Ils doivent être crédibles, avoir une vision et être capables d'agir avec un esprit d'entreprise, en investissant sur des idées et des ambitions d'autres personnes. Leur crédibilité personnelle et leur aptitude à développer une culture de programme qui rassemble les divers partenaires sont souvent un gage essentiel de réussite.

Le choix des administrateurs doit s'attacher plus particulièrement aux qualités de réflexion stratégique et d'esprit d'entreprise, plutôt que de rechercher de simples compétences techniques ou une expérience confirmée dans la gestion des contributions et des résultats de programmes de développement conventionnels. Les termes de référence pour le recrutement auront à tenir compte de ces particularités.

Les programmes M4P sont souvent organisés autour de thèmes majeurs, liés à des marchés ou à des segments de marché particuliers (logement ou assurance, pour les programmes de développement du marché financier, laine et textiles dans un programme de développement des marchés de produits de base et de services…). D'autres privilégient des fonctions de marché particulières (étude de marché ou régulation…). Chacun de ces thèmes a ordinairement une stratégie qui lui est propre, en termes de budget et d'intervention, mais se trouve par ailleurs totalement libre de développer ses propres axes de travail. Pour préserver cette flexibilité, il peut s'avérer nécessaire de désigner un « champion de thème », pour mener à bien les opérations en préservant une cohérence d'objectifs et d'énergie et représenter le programme aux yeux des acteurs. Constance et continuité sont nécessaires pour établir le profil de programme et assurer sa crédibilité auprès des acteurs pertinents du marché.

Subdiviser ainsi la direction du programme permet aux grosses interventions M4P, couvrant de larges attributions, de se spécialiser et, grâce à cela, de pénétrer plus profondément dans le développement de certains marchés ou parts de marché spécifiques. Cependant, les champions de thème auront besoin, pour réussir, d'un cadre stratégique global, afin de s'assurer que les différentes lignes de travail s'agrègent dans un tout cohérent, et participent à la poursuite des objectifs du programme.

EXP

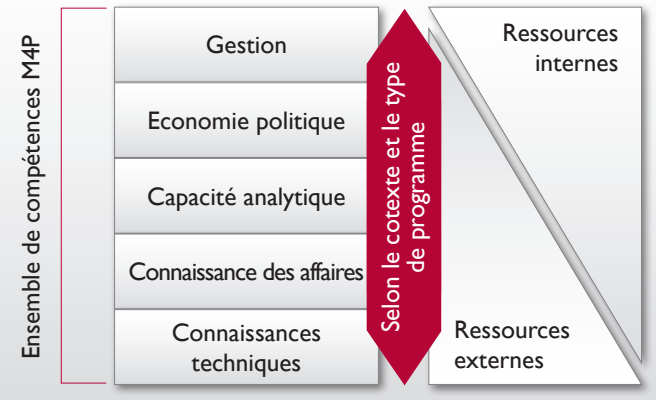
Recruter les bonnes personnes fait partie du défi. Mais une fois cela assuré, et la stratégie ayant été définie, il s'agit de leur donner suffisamment de marges de manœuvres, de ressources et de soutien, pour en tirer profit (dans les limites du raisonnable, bien sûr !)

Equilibre entre ressources internes et externes

Dans la plupart des cas, il n'est pas réaliste d'imaginer recruter une équipe rassemblant toutes les compétences ou les orientations requises pour toute la durée du programme. Un équilibre doit être trouvé, entre le maintien d'un cœur de compétences interne et le recours à des services spécialisés pour une période de temps définie.

Sur ce point, les expériences divergent, en fonction du contexte et du type de programme (cf. Figure 20). Ce qui est clair est que le processus global de facilitation réclame des ressources spécialisées. Quelqu'un doit donc décider quelles compétences seront nécessaires, quand et comment les utiliser et où les trouver. L'équipe du programme doit avoir les compétences pour faire ces choix, c'est-à-au moins une bonne compréhension et une appropriation claire du processus de facilitation de marché. Les compétences plus spécifiques pourront être recrutées par ailleurs, lorsqu'elles s'avèreront nécessaires.

Figure 20
Ensemble de compétences et origine



4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

CONS

Au-delà du cœur de compétences liées à l'approche M4P et à la gestion de programme, il est difficile de trancher si tel ou tel ensemble de compétences relèvera plutôt des ressources internes ou plutôt de services externes. Par exemple, pour influencer le gouvernement, mieux vaut recruter ponctuellement des conseillers politiques bien placés, qu'intégrer un lobbyiste à l'équipe de façon permanente.

L'importance des recours à des services extérieurs varie (en fonction du contexte et du type de programme), allant de déléguer certaines tâches spécifiques à confier des parts entières du processus de facilitation à des « sous facilitateurs ».

Déléguer des tâches spécifiques

Il est nécessaire d'établir des relations contractuelles avec un certain nombre de prestataires de services spécialisés. Cela peut inclure des sociétés d'études de marché, pour générer de l'information ou mener des enquêtes d'évaluation d'impact, un spécialiste en communication pour mener des campagnes de sensibilisation ou un technicien pour analyser une contrainte de marché spécifique.

La leçon à retenir de l'expérience est que les programmes ne peuvent en aucun cas déléguer à de tels prestataires de services la « réflexion » qui sous-tend la facilitation de marché. Les gestionnaires de programmes doivent être pleinement conscients de ce dont ils ont besoin, sous quelle forme, et dans quel but et traduire cela en termes de référence précis pour le recrutement de prestataires de services contractuels et suivre leur travail.

A titre d'exemple: *De nombreux programmes ont essayé de déléguer l'évaluation de marché et les fonctions d'évaluation d'impact, avec des résultats mitigés. Les sociétés d'études de marché ne peuvent définir les méthodologies d'enquête et les questions répondant à un concept d'analyse flou. Ils ont besoin d'être mis au courant du contexte (par exemple des résultats d'analyses préliminaires) et des attentes du programme par rapport à l'étude de marché. Plus important encore, les programmes ne peuvent attendre de ces sociétés qu'elles interprètent les données obtenues.*

De la même manière, le SE et la gestion de l'information font partie intégrante de l'intervention active, pour améliorer la performance et faire la preuve de l'impact. Il peut être demandé à des spécialistes externes d'apporter des conseils techniques, d'effectuer des évaluations indépendantes ou de se charger de collectes d'informations intensives en termes de ressources humaines. Mais les programmes ne peuvent attendre d'eux qu'ils comprennent (sans parler de définir) leurs cadres stratégiques ou leurs logiques d'impact.

Sous-traiter la facilitation

En se liant contractuellement à des « sous-facilitateurs », les programmes peuvent élargir leur couverture plus rapidement qu'en travaillant seuls. Ces sous-facilitateurs sont susceptibles d'apporter de nouveaux réseaux, de l'expertise et des ressources. S'ils sont bien placés dans le contexte local, ils peuvent permettre d'accélérer les processus de localisation et d'appropriation du processus du développement de marché et aider un programme à établir plus rapidement sa crédibilité qu'avec une intervention «à froid».

En dépit de ces avantages apparents, le recours à des sous-facilitateurs n'a pas apporté de résultats flagrants. Contrairement à des tâches bien précises, le fait de déléguer la facilitation implique que les sous-facilitateurs soient «vendus» à l'approche M4P et possèdent des compétences sur le plan du changement systémique par ce biais. Malheureusement, leurs atouts - un bon positionnement dans le contexte local - peuvent également être source d'inconvénients: ils peuvent avoir déjà établir leurs méthodes de travail, structures et systèmes et être engagés avec d'autres clients, sans que cela soit nécessairement compatible avec M4P (cf. Figure 21). En pratique, donc, les possibilités de sous-traiter totalement la facilitation se sont révélées limitées.

Renforcement des compétences de facilitation

La réalité est que M4P est une approche relativement nouvelle et spécifique. Dans bien des contextes, les compétences pour la facilitation ne sont actuellement pas disponibles sur les marchés du travail locaux et il ne s'y trouve pas de sous-facilitateurs « prêts à l'emploi » (ou même de prestataires de services spécialisés) avec lesquels établir des liens contractuels. Dans certains pays, il est apparu absolument indispensable aux bailleurs et aux facilitateurs d'investir dans la construction de compétences de facilitation, comme étant une part intégrante de l'intervention, dans le cadre du programme lui-même ou par le biais d'autres organisations. A ce niveau, l'étendue des besoins varie d'un pays à l'autre.

Certains programmes ont décidé d'élargir le recrutement initial pour mettre en œuvre des interventions préliminaires en interne, mais avec l'idée d'aider ensuite l'équipe à se dissocier du programme *(spin-off)* pour créer ainsi un réservoir d'experts M4P dans lequel il sera ensuite possible de puiser, quand le besoin de services externes se fera sentir ou qui servira à d'autres programmes, poursuivant des objectifs de développement de marché.

RISQ

Si une telle stratégie de dissociation d'équipe est menée, il est important de veiller à ce que les niveaux de rémunération au sein du programme soient cohérents avec ceux, existants, des consultants ou des ONG. S'ils s'avèrent beaucoup plus élevés, la stratégie de spin-off risque de ne pas être attractive pour l'équipe, ou s'il y a quand même dissociation, celle-ci risque de demeurer dépendante du programme.

Une telle stratégie de renforcement de personnel et de compétences est à mettre en corrélation avec l'idée prévalant dans certains gros programmes M4P qui agissent comme des « sur-facilitateurs », de manière à obtenir une couverture et un

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

impact significatifs, sans se charger eux-mêmes d'une structure opérationnelle lourde.

CONS

Idéalement, un programme doit débuter par une solide mise en œuvre interne, de manière à établir ses connaissances et le bien-fondé de M4P. Il pourra ensuite réorienter l'approche vers un recours plus large à des ressources externes, tout en informant et en renforçant les capacités de sous-facilitateurs potentiels.

4.3 Relations externes

Les programmes M4P opèrent dans des environnements complexes et sont en relation avec une grande variété de partenaires externes ou de parties prenantes. La complexité de ce schéma d'intervenants peut constituer une difficulté. Les programmes doivent faire face à trois questions importantes: (a) la différenciation des types de partenaires; (b) la gestion relationnelle; (c) la crédibilité et l'image de marque.

Différencier les types de partenaires

Le domaine du développement abuse des termes de «partenaires» et de «partenariat»; de même que celui de «parties prenantes», ils peuvent correspondre à des réalités relationnelles très diverses. A la lumière de l'expérience M4P, il paraît utile de clarifier ce qu'on entend par «partenaires» ou «partenariat», selon les circonstances et les objectifs (cf. Figure 22).

Plus particulièrement, il est essentiel de faire la distinction entre un partenariat politique ou juridique (dans le cadre d'un accord bilatéral par exemple) et les divers partenariats engagés par le programme dans une optique opérationnelle pour intervenir dans les systèmes de marché (co-facilitateurs ou acteurs de marché).

- *Partenaires politiques ou juridiques.* Selon le pays, le bailleur et le type d'intervention, il est souvent nécessaire d'avoir un partenaire politique ou une contrepartie officielle durant toute la durée de vie du programme. Celui-ci peut être hébergé ou financé par l'Etat ou l'Etat peut n'avoir qu'un rôle d'organisation et de contrôle (cf. Section 4C et Chapitre 2).
- *Partenaires opérationnels ou d'intervention.* En fonction de son profil et du contexte, un programme peut avoir à travailler avec un ou des partenaires opérationnels, par exemple avec un co-facilitateur (par le biais d'une joint venture) ou un sous-facilitateur (contractuel) pour la totalité ou une part importante de sa durée de vie.

De plus, il est possible de développer tout un éventail de partenariats à court terme, impliquant des acteurs du marché, pour la mise en œuvre d'interventions spécifique.

Différencier ces deux types de partenaires est important pour la bonne gestion des relations et des attentes:

Figure 21
Confier la facilitation à des prestataires externes: avantages et inconvénients

Advantages	Inconvénients
PETITS PROGRAMMES AYANT RECOUR A DES SERVICES DE FACILIATATION EXTERNES	
• Envergure de contrôle facile à gérer • Transparence des contrats avec des acteurs reconnus • S'appuyer sur des facilitateurs locaux • Séduisant pour les bailleurs, les « frais de gestion » du programme restant bas et les décaissements prévisibles	• Programme réduit au rôle de gestionnaire de subvention • Limite les possibilités d'apprendre ce qui se passe sur les marchés • Limite la flexibilité d'adaptation aux marchés évolutifs • Il peut ne pas y avoir sur les marchés de facilitateurs capables, partageant la vision M4P et dotés des compétences requises, d'où la nécessité d'une formation • Le programme risque de se transformer en un patchwork incohérent d'interventions externes
GROS PROGRAMMES AYANT PEU RECOURS A DES SERVICES DE FACILITATION EXTERNES	
• Flexibilité et larges possibilités d'apprentissage et d'adaptation • Développement de connaissances et de méthodes spécifiques au marché • Assure cohérence stratégique et continuité dans la mise en œuvre de M4P	• Maniabilité d'un vaste éventail complexe d'interventions et d'activités. • Moins séduisants pour les bailleurs, en raison des niveaux élevés des coûts de personnel rattachés aux programmes.

4. MANAGING AND GOVERNING M4P PROGRAMMES

- Un *partenaire politique* est important pour doter le programme d'un «permis d'opérer». En principe, celui-ci partage les objectifs du programme et en appuie la stratégie. Mais ce n'est souvent pas le cas. Les partenaires politiques ont parfois des préoccupations politiques complexes et n'ont pas toujours les compétences ni la souplesse pour s'engager solidement dans la gamme étendue d'interventions d'un programme M4P classique. En pratique, le rôle d'un partenaire politique est donc plutôt de contrôler ou d'appuyer officiellement le programme ou les activités touchant directement aux fonctions dévolues exclusivement à l'Etat (la réglementation, par exemple). Néanmoins, un programme ne peut se permettre d'ignorer un partenaire politique: il doit établir avec lui de bonnes relations, s'il veut être autorisé à opérer. Cela signifie souvent de l'aider à mener des activités qui sont pour lui prioritaires - quoique parfois périphériques par rapport à la stratégie du programme principal. M4P doit se préoccuper de *realpolitik*.

- La souplesse est plus grande au niveau des *partenaires opérationnels* ou d'*intervention* (cf. Section 3D). Dans la mesure du possible, le « pourquoi » doit conduire au « qui », c'est-à-dire que le choix du partenaire doit se faire sur ses compétences et ses incitations à prendre en charge des rôles spécifiques: il ne s'agit pas de partenariat pour le partenariat.

Les partenaires opérationnels peuvent être de deux types: (a) une autre agence de développement, externe au système, par exemple une ONG internationale; ou (b) un acteur du système de marché, par exemple une entreprise ou une université. Dans ce dernier cas, les facilitateurs doivent s'assurer que la relation respecte les principes présentés dans la Section 3D.

Dans un cas comme dans l'autre, le partenariat est temporaire. Le programme s'engage avec un partenaire sur une période de temps donnée, pour catalyser un changement du système de marché.

- Il y a un autre type de partenariat à considérer: les partenariats comme *résultats*, c'est-à-dire les nouveaux arrangements entre acteurs du marché résultant de l'intervention. Par exemple, l'Etat peut établir un partenariat public/privé avec une AP à qui il délègue son pouvoir d'émettre des permis et de collecter des droits, s'inscrivant dans le nouveau cadre réglementaire d'un secteur.

Gestion relationnelle

Il est essentiel pour M4P de gérer intelligemment ses relations publiques, sa communication et les attentes des parties prenantes. Le développement de marché est souvent une tâche complexe, qu'il n'est pas toujours facile de faire partager à des parties prenantes, qu'il s'agisse de partenaires directs ou d'autres acteurs locaux ou internationaux. Les messages doivent absolument être clairs et simples. Cependant, chaque type de partenaires aura des attentes différentes, spécifiques, sur la manière de procéder d'un programme, ce qui signifie qu'il n'y a pas à ce niveau de solution universelle. Les programmes doivent être efficaces au regard de l'analyse des acteurs et savoir présenter et communiquer des messages adaptés à chaque groupe.

CONS

Il faut éviter de tomber dans le piège de «tout dire à tout le monde», assez courant dans le développement. Sous des apparences de transparence, l'énorme volume d'informations - la plupart très techniques et remplie de jargon - générées par les programmes de développement risquent en réalité d'apparaître comme des écrans de fumée, provoquant confusion ou suspicion plutôt que compréhension.

L'approche portefeuille (cf. Chapitre 2) est importante de ce point de vue, car elle peut faire la preuve de la diversité et de l'équilibre du travail d'un facilitateur (ce qui est particulièrement utile dans une situation d'acteurs et d'objectifs multiples). Cela permet à un projet de mener plusieurs interventions de front, chacune ayant ses propres critères (la représentation genre par exemple, la localisation géographique ou la cohérence avec des politiques d'Etat ou de bailleurs): ceux-ci peuvent alors être mis en avant dans le cadre de communications ciblées sur les parties prenantes respectives.

L'agencement du portefeuille doit être revu régulièrement, réévalué et ajusté. Le programme est ainsi en mesure d'en changer l'orientation globale, de manière à répondre aux préoccupations des partenaires, tout en en préservant la diversité.

Crédibilité et image de marque

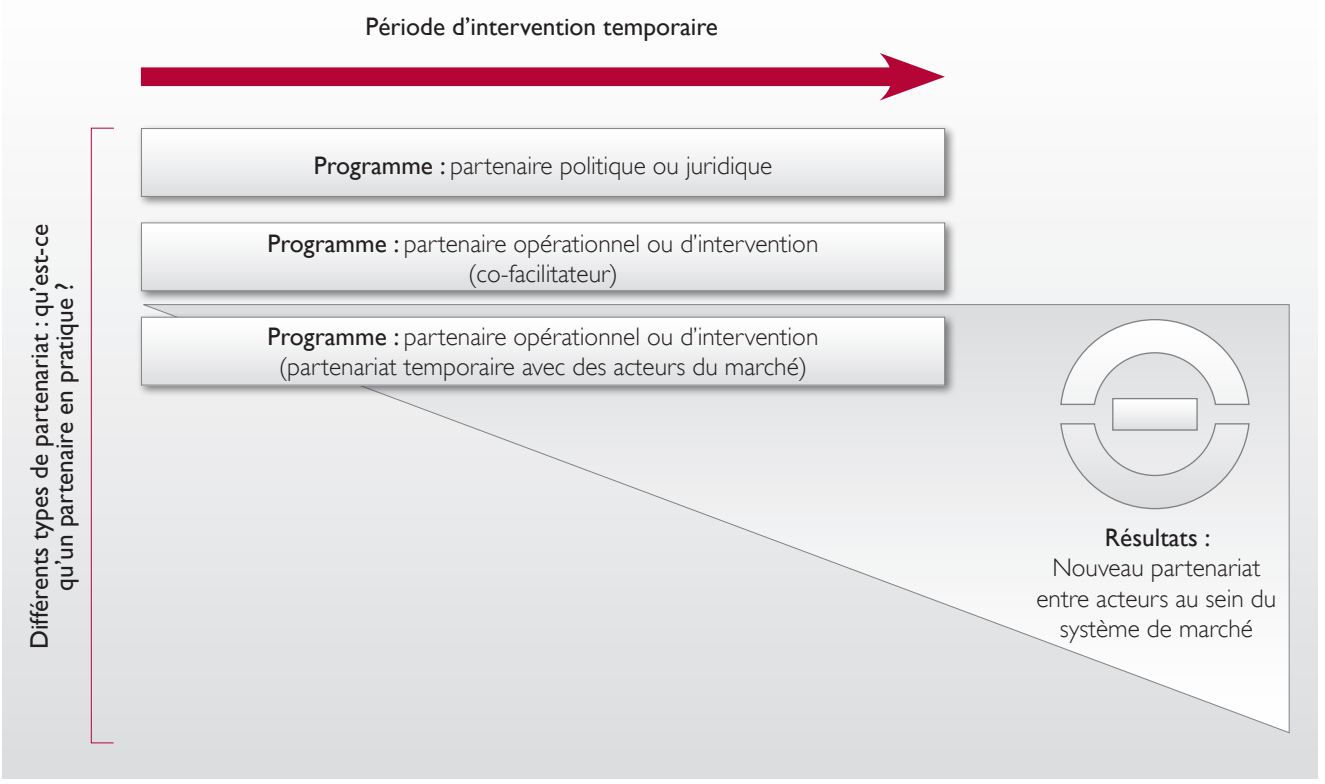
Les programmes M4P doivent être crédibles aux yeux des acteurs du marché. Cette crédibilité - et l'influence exercée sur les acteurs publics et privés - est indispensable pour assurer le succès de la facilitation de changement systémique. Elle peut être établie de plusieurs manières:

- Veiller à la crédibilité du profil des membres de l'équipe, vis-à-vis des acteurs clés.
- Lancer et développer le programme en y associant les partenaires.
- Impliquer des partenaires crédibles dans la gouvernance du programme.
- Travailler avec des acteurs, des prestataires de services externes ou des sous-facilitateurs crédibles.

Les administrateurs et l'équipe du programme doivent être ou devenir rapidement crédibles pour exercer une influence sur les parties prenantes privées et publiques. Dans des pays où les pouvoirs publics semblent considérer avec scepticisme les nouvelles approches, plus axées sur les marchés, il peut

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

Figure 22
Différencier les types de partenaires


Période d'intervention temporaire
Différents types de partenariat : qu'est-ce qu'un partenaire en pratique ?
Programme : partenaire politique ou juridique
Programme : partenaire opérationnel ou d'intervention (co-facilitateur)
Programme : partenaire opérationnel ou d'intervention (partenariat temporaire avec des acteurs du marché)
Résultats : Nouveau partenariat entre acteurs au sein du système de marché

s'avérer utile, pour établir leur crédibilité, d'en faire d'abord la démonstration avant de tenter d'influencer les décideurs politiques. Néanmoins, le changement systémique sera renforcé si des changements de politique et d'institutions viennent appuyer les nouveaux modèles d'entreprise introduits dans le secteur privé.

Instaurer une image de marque peut contribuer à la crédibilité du programme. Certains programmes y sont parvenus en s'appuyant sur leurs liens avec le développement. Dans d'autres contextes, les programmes ont développé une image de marque par le biais de la localisation, par un positionnement dans le contexte local ainsi que par les profils des membres de l'équipe.

Des programmes ont su instaurer une «image de marque» ou une voix distinctive et ainsi canaliser leur influence dans un secteur - souvent en étant reconnus pour la qualité de leur vision ou de leurs innovations. Assurer une telle crédibilité et établir une image de marque est plus difficile pour de gros programmes, multisectoriels, dans la mesure où l'étendue de leur domaine d'activité les amène à communiquer avec une grande diversité de partenaires. Il peut alors être plus efficace d'établir cette voix ou cette image de marque au niveau de l'intervention même. Cela relève de la même notion que les «champions de thème» (cf. 4.2).
La nécessité d'encourager l'appropriation locale demande souvent que les programmes demeurent relativement invisibles pour le groupe cible ou les «bénéficiaires» - il leur faut éviter d'agiter l'étendard «bailleur» - de manière à ne pas interférer entre les acteurs du marché et le groupe cible qu'ils desservent. Cependant, pour un certain nombre de raisons, cette stratégie peut n'être ni réaliste ni souhaitable avec des partenaires directs tels que l'Etat, les AP ou de grandes entreprises. Les bailleurs veulent souvent voir un programme afficher un profil qui réponde à leurs attentes (cf. Figure 23).

Figure 23
Sur quel point le programme doit-il instaurer son image de marque?

Activités avec des acteurs du marché	Image de marque	Sans image de marque
Etude de marché	✔	✔
Evénements rapportant l'expérience du programme	✔	
Renforcement des compétences d'autres facilitateurs	✔	
Etudes de cas	✔	

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

Il est courant pour des programmes de développer plusieurs images de marque - en direction des acteurs du marché (qui sous-estiment l'image du développement) ou des bailleurs (qui sous-estiment le marché).

4.4. Systèmes et structures

De par sa flexibilité et sa nature de facilitateur, l'approche M4P - impliquant des interventions et des partenaires multiples - diffère des programmes de développement conventionnels et ne s'accorde pas toujours facilement aux systèmes et aux structures classiques d'administration et de gouvernance. Quatre secteurs posent particulièrement problème: (a) les prévisions budgétaires et gestion financière; (b) la contractualisation; (c) la structure du programme; (d) la direction du programme. Il n'existe pas de technique établie pour traiter ces quatre points, mais certains aspects essentiels sont analysés ci-dessous.

Prévisions budgétaires et gestion financière

Les prévisions budgétaires et les systèmes de gestion financière des programmes de développement se répartissent généralement en frais généraux (frais de gestion/frais d'administration), et en frais d'intervention (dépenses directement liées aux résultats ou aux bénéficiaires). Du fait des préoccupations concernant l'efficacité et la bonne gestion des aides, les bailleurs veulent maintenir les frais généraux à un niveau aussi bas que possible. Cette distinction est relativement simple pour les programmes qui apportent directement quelque chose aux bénéficiaires (par exemple, des vaccins ou des semences) et l'efficacité de l'apport est ainsi garantie.

Pour les programmes M4P, cette distinction - sous l'angle d'analyse conventionnelle - peut poser problème. En effet, les programmes n'assurent pas de distribution directe mais travaillent indirectement à influencer d'autres acteurs. C'est un processus à forte intensité de ressources humaines. Or les coûts de personnel relèvent usuellement des frais généraux, ce qui amène souvent les programmes M4P à surévaluer les frais généraux et sous-évaluer les frais d'intervention - de fait, l'activité de l'équipe semble superflue, quelque chose qu'il faut réduire au strict minimum. L'image de la performance du programme en est déformée, aussi bien sur le plan de la gestion que dans une perspective de gouvernance.

Il est impératif que bailleurs et facilitateurs comprennent dès le départ la nature du processus de facilitation et s'assurent que les coûts de facilitation sont correctement évalués dans les prévisions budgétaires et au niveau des systèmes de gestion, de manière à ce qu'ils soient intégrés aux frais d'intervention et non aux frais généraux.

Le niveau de détails exigé pour les prévisions budgétaires et la gestion financière pose un second problème. Les programmes M4P mènent généralement un nombre important d'interventions, dont la plupart n'ont pas de besoin de financement substantiels (car elles s'appuient sur les contributions des partenaires). Si l'on compare avec des programmes impliqués dans une seule intervention, avec un seul acteur, il est donc difficile de planifier longtemps à l'avance chacune de ces interventions en détails, ce qui met au défi de présenter une prévision budgétaire précise. Plus encore, les rapports financiers à produire peuvent s'avérer extrêmement coûteux, si l'on considère le volume même des activités (en raison, par exemple, du nombre de lignes budgétaires).

L'expérience montre qu'il est plus avisé d'établir les budgets et les rapports financiers sur la base des zones d'intervention générales (par exemple, le coût par marché ou par grandes zones d'intervention). Le corollaire de cette définition élargie des lignes budgétaires est que la gestion de programme exige en interne une grande rigueur dans le suivi, l'examen et la gestion du cash-flow.

CONS

Les interventions initiales (Etape 1 du processus de crowding-in) peuvent aider les programmes et leurs bailleurs à faire une estimation des coûts par marché ou par interventions et à établir des prévisions budgétaires plus précises pour la durée du programme.

Contractualisation

Comme cela a été dit précédemment (Sections 3D et 4.3), les partenaires des programmes M4P peuvent être très variés, chacun relevant d'un type de contrat différent.

Bien évidemment, un programme M4P donne toujours lieu à un seul contrat global, liant d'un côté le contractant responsable de la mise en œuvre du programme, de l'autre, le bailleur qui finance (pour les plus gros programmes, il peut y avoir plusieurs contractants et plusieurs bailleurs). Le contrat établit la responsabilité fiduciaire du contractant et constitue la base de sa responsabilité juridique vis-à-vis du bailleur. Le contrat M4P est globalement comparable à celui d'un autre programme de développement. Certaines clauses particulières seront néanmoins nécessaires, pour protéger la flexibilité déjà évoquée à plusieurs reprises dans ce Guide, et autant que possible, accorder plus d'attention aux résultats et à la pérennité qu'aux détails des apports et des activités.

Le programme une fois lancé, et fonctionnant sur la base de ce contrat principal, il lui faudra s'engager avec toute une gamme de partenaires, chacun impliquant des considérations contractuelles particulières:

- *Sous-facilitateurs.* Certains programmes peuvent déléguer des parts conséquentes de leur processus de facilitation à des tiers - les sous-facilitateurs. Ceux-ci seront sans doute des organisations ayant pignon sur rue et déjà rompues aux arrangements contractuels formels. Le point essentiel est que,

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

contrairement à un fournisseur qui se voit chargé d'une tâche technique spécifique (une étude de marché par exemple), selon des termes de référence qui peuvent être très précis, un sous-facilitateur doit faire preuve de créativité et de jugement. Il est donc important que le contrat lui transfère la logique d'impact M4P et le processus de facilitation, pour consolider la qualité de son engagement et de sa capacité à faciliter le changement systémique. L'expérience a montré que le renforcement des compétences des sous-facilitateurs peut être utile, ainsi qu'un certain niveau d'appui continu, à intégrer dans le contrat.

- *Acteurs du marché.* La plupart des interventions sont amenées à travailler avec un certain type d'acteurs, tels qu'une entreprise pilote, une agence d'Etat ou une organisation représentative. Dans certains cas, le niveau d'interaction sera trop modeste pour justifier l'établissement d'un contrat - une simple lettre d'intention peut suffire. Cependant, lorsqu'un contrat est nécessaire, il est important de respecter les principes de calibrage (cf. Section 3D).

Pour tous types de partenaires, les contrats devront chercher à valoriser les incitations récompensant les bonnes performances, plutôt que pénaliser les comportements indésirables, en partie pour encourager l'appropriation des activités, et en partie parce que, dans bien des pays, l'application de contrats coercitifs est coûteuse en argent et en temps.

L'engagement avec un acteur devant être de relativement courte durée et de faible valeur financière, le niveau de risque encouru ne justifie pas de contrat lourd ni d'approche contractuelle bureaucratique. Les longs processus concurrentiels d'appels d'offre ne sont pas appropriés dans des environnements faibles, qui présentent peu d'acteurs compétents ou peu d'acteurs ayant la capacité d'y répondre. Le processus contractuel doit laisser au facilitateur suffisamment de marge de manœuvre pour répondre à des partenaires opérant sur un calendrier souvent différent de celui d'un programme de développement (des entreprises privées par exemple). Etablir des contrats locaux - du moins pour des contrats à faible risque - peut permettre des changements rapides.

Dans le cas de contrats locaux, il est important d'intégrer des garde-fous *(checks and balances)*.

A titre d'exemple:

- *Veiller à ce que les négociations et la contractualisation soient confiées à l'ensemble de l'équipe, plutôt qu'à un seul individu.*
- *Veiller à ce que les propositions financières des partenaires soient signées par la direction de l'organisation impliquée (et pas seulement transmises par e-mail).*
- *Si l'aspect concurrentiel n'est pas réalisable, s'assurer que les raisons de l'adjudication non concurrentielle fasse l'objet d'une justification (en annexe).*

Structure du programme

L'appropriation locale est un critère essentiel des programmes M4P, pour établir leur crédibilité et leur capacité à convaincre d'autres acteurs de changer de pratique et de prendre des risques. L'appropriation par les parties prenantes (publiques ou privées) des objectifs et de la stratégie du programme a été un facteur important de succès. L'expérience montre qu'elle est plus liée à la manière dont les parties prenantes concernées ont été investies d'un pouvoir réel et se sont trouvées autorisées à exercer une vraie direction stratégique, qu'à une approche structurelle spécifique ou légale. La diversité des formes légales et institutionnelles des divers programmes M4P le confirme.

Les programmes M4P peuvent prendre différentes formes légales:

Projets ou programmes

Il s'agit de la forme légale la plus usuelle. Les contractants (pour la plupart internationaux) sont liés contractuellement et directement à un seul bailleur. Pour des raisons de redevabilité, les apports et les résultats sont souvent très spécifiques et exposés en détails. Ceci entre en conflit avec les exigences de M4P en termes de : flexibilité et accès à diverses compétences; croissance incrémentielle à un rythme défini par les opportunités; horizons-temps plus longs. Le processus de contractualisation est généralement mené à l'extérieur du pays et les projets sont souvent mis en œuvre en dehors des arrangements du gouvernement local. Diverses agences peuvent co-financer les projets. Cependant, cela a des conséquences, dans la mesure où la plupart des agences présentent des particularités sur le plan des exigences de redevabilité et des processus. Il peut en résulter des tensions entre bailleurs, et soumettre les programmes à la pression de vouloir être «tout pour tous».

Fonds fiduciaires (Trusts)

Principe utilisé par un certain nombre de programmes. Les programmes attachés à un pays sont montés en fonds fiduciaires «off-shore» dans le pays hôte. C'est le plus souvent le cas pour les programmes couvrant plusieurs pays et financés par plusieurs bailleurs. Ces fonds fiduciaires sont souvent d'une grande complexité juridique, difficiles à mettre en place et coûteux à manier. En théorie, ils présentent un certain nombre d'avantages (par rapport aux projets) en fonction des préoccupations de localisation:

- Les fonds fiduciaires constituent souvent un montage plus pratique pour des pools d'agences de financement. En engageant un syndic, le consortium peut réduire les coûts et la charge temporelle de gestion de l'équipe du bailleur chargée de la supervision. Cela peut présenter un avantage particulièrement attractif pour les montages de financement commun.
- Les projets sont souvent soumis au contrôle d'un comité directeur. Les fonds fiduciaires ont eux l'option de former

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

un conseil d'administration. Les responsabilités des membres du bureau sont souvent définies et établies juridiquement, contrairement à ceux d'un comité de direction. En cela, les fonds fiduciaires peuvent offrir davantage de garantie que les projets, sur le plan de la gestion, du conseil, et du suivi.

- Si les fonds fiduciaires réussissent à attirer les bonnes personnes dans leur conseil d'administration, il peut en résulter des avantages immédiats et durables. Les membres du conseil peuvent aider les programmes à se constituer rapidement un réseau, une crédibilité et un profil facilement identifiables. Ils donnent aux partenaires publics l'opportunité de prendre une participation réelle et motivée dans les programmes M4P.
- Pour finir, les fonds fiduciaires offrent à l'équipe locale des opportunités de carrière à long terme. Cela suppose que le consortium génère un flux de financement à long terme, mais l'équipe se trouvera rattachée à une organisation locale, et non reliée contractuellement à une société de gestion de programme off-shore. Cela peut permettre d'attirer des candidats qui n'appartiennent pas à l'habituel réservoir de main d'œuvre dans lequel puisent généralement les projets financés par des bailleurs.

Etat

En principe, il est faisable et même souhaitable que l'Etat finance, prenne en charge et intègre certains aspects de la facilitation. La facilitation n'est pas une activité commerciale, et de ce fait, elle réclame un certain financement public. Si elle est amenée à changer d'orientation et à s'adapter, il en est de même pour l'étendue du défi que représente, dans bien des pays pauvres, une fonction de facilitation qui en tant que telle, peut s'avérer nécessaire sur plusieurs années (c'est-à-dire l'expertise et les qualifications rattachées spécifiquement à la facilitation pouvant être appliquées à divers défis). Pouvoir s'appuyer sur les pouvoirs publics est donc important - nonobstant le fait que l'Etat, en lui-même, constituera souvent un des axes majeurs du changement!

En pratique, il n'est pas toujours facile à un facilitateur de développement de marché de s'inscrire dans la proximité ou au sein même des pouvoirs publics, tout en préservant son efficacité. Il lui faut pour cela respecter un certain nombre de conditions:

- Les facilitateurs doivent préserver leur indépendance d'analyse, une culture d'entreprise dynamique et souple et leurs relations avec les acteurs privés clés des marchés.
- Il leur faut établir et générer des contacts essentiels et des relations avec l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui est facilité par leur proximité.

Il existe des exemples d'agences d'Etat (semi-)autonomes impliquées dans le secteur privé, qui prennent en charge des fonctions de développement (agences de développement de l'investissement, de promotion du commerce extérieur, pôles de compétitivité…). Cependant, faciliter le changement de marché va au-delà de chacune de ces fonctions précises. C'est pourquoi il peut paraître souhaitable et envisageable pour des facilitateurs d'être proches ou même intégrés directement aux pouvoirs publics, mais en pratique, cela est souvent difficile à appliquer sans compromettre leur indépendance.

Direction du programme

En plus de la structure même du programme, la manière d'assurer la direction stratégique du programme peut être cruciale pour asseoir sa crédibilité dans le contexte local. Il est important de faire ici la distinction entre des programmes axés sur un seul secteur et les programmes multisectoriels. Le changement étant un phénomène imprévisible, la capacité à définir et à périodiquement ajuster la direction stratégique d'un programme, en réponse aux changements des conditions de marché, est un gage de réussite indispensable. Dans le cas d'un programme axé sur un seul secteur, des acteurs engagés du comité de direction sont bien placés pour repérer et répondre à de tels changements. Ils peuvent également assumer utilement les rôles de champions et de facilitateurs de changement pro-pauvre et apporter au programme la légitimité et la crédibilité qui lui sont nécessaires pour réussir.

Lorsque le programme se consacre à plusieurs marchés, il est plus difficile de trouver des acteurs informés, légitimes et crédibles pour l'ensemble des marchés. Les comités de direction des programmes multi-marchés doivent rassembler des gens qui sont champions de l'approche de développement de marchés, mais leur rôle doit se limiter à fixer les principes directeurs et les conditions du contrôle fiduciaire. La direction stratégique d'interventions axées sur un seul marché peut être laissée à des partenaires informés, impliqués et crédibles au niveau de chaque marché. Dans certains cas, les champions de l'approche de marché peuvent être peu nombreux et être trop occupés pour accorder le temps nécessaire à la prise en charge effective de la direction stratégique. En pareils cas, les bailleurs risquent de ne pas avoir d'autre alternative que de devoir assurer eux-mêmes cette direction stratégique. Ils devront assumer les fonctions des comités de programmes multisectoriels, s'appuyant sur des partenaires pour les fonctions de direction des interventions de marché particulières.

Certains programmes ont mis en place des comités consultatifs, composés d'acteurs importants, chargés du pilotage du programme. Les résultats, en termes d'efficacité, ne sont pas totalement probants.

Ces comités présentent un certain nombre d'avantages:

- Ils sont généralement appréciés des bailleurs, comme étant le signe d'une bonne appropriation locale.
- Y participent ordinairement des personnes connues, bien intégrées, ce qui donne au programme une crédibilité et des points d'entrée.

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

- Ils peuvent aider les bailleurs à établir de bons réseaux relationnels locaux.
- Cette combinaison d'acteurs permet d'apporter un certain équilibre au programme, notamment en lui évitant d'être trop uniquement dépendant de l'Etat.

Mais ces comités consultatifs ont aussi leurs inconvénients:

- Les membres connus sont généralement des personnes très occupées, ayant peu de temps et d'efforts à consacrer à ce rôle de direction; être membre risque alors d'être davantage un élément de prestige, plutôt que de constituer un vrai plus qualitatif.
- Les membres influents peuvent exercer des pressions sur le programme pour favoriser des objectifs personnels.
- Les membres, en raison de leur position dominante, peuvent se trouver, de fait, très éloignés des types de marché où opèrent de nombreux programmes M4P et, par conséquent, ne pas être les acteurs dont le programme a réellement besoin.

CONS

Une alternative ou un complément à un comité de conseil unique peut être un groupe d'acteurs informels jouant le rôle de caisse de résonance, susceptible de guider les interventions sur les marchés individuels dans lequel le programme opère, plutôt qu'une structure très officielle.

RISQ

Les programmes s'ancrent parfois au sein du gouvernement dans l'espoir que ce-dernier se les approprie. Cependant, en pratique, les programmes n'accordent aucun pouvoir fiduciaire ni aucun rôle de direction au gouvernement. Ce manque de clarté sur ce que signifie vraiment l'appropriation peut engendrer des attentes illusoires et compromettre la liberté opérationnelle du programme.

4. GERER ET ADMINISTRER DES PROGRAMMES M4P

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

La réussite dans la mise en œuvre de l'approche M4P réclame de respecter une cohérence avec les principes, les cadres et le processus global, définis dans les chapitres précédents. En définitive, comme pour tout programme, l'important est ce que les gens et les organisations font en assurant les activités spécifiques requises à chaque étape de la mise en œuvre, pour déclencher un changement donné: en inscrivant une approche dans la réalité. Dans certains cas, il s'agit d'ajuster des outils et des méthodes normalisées; plus généralement, cela signifie d'appliquer la réflexion M4P à l'analyse et à l'action.

Ce chapitre présente une série de bonnes pratiques opérationnelles utilisées par des organisations, dans le passé, à l'heure actuelle et certainement à l'avenir. Ces bonnes pratiques se rapportent à:

- L'expérience «codifiée» des programmes - des activités menées par des organisations et synthétisées sous une forme compréhensible.
- L'expérience des organisations dans l'adaptation et l'usage des outils standard[10].

Pour chaque bonne pratique, les notes résument ce en quoi elle consiste, son importance, le mode d'application, les facteurs de réussite et des jalons pour aller plus loin.

La liste ne prétend pas être exhaustive - de même qu'il ne sera pas question ici des nombreuses pratiques de gestion génériques qui s'appliquent à M4P comme à tout autre programme. Les présentes notes sont consacrées aux expériences les plus importantes et les plus spécifiques de M4P, présentées sous une forme synthétique.

5.1 Construire une vision
5.2 Etudier la demande
5.3 Frontière d'accès
5.4 Cadre logique
5.5 Etablir une offre
5.6 Développer les AP
5.7 Impliquer des entreprises pilotes
5.8 Promouvoir le développement de la chaîne de valeur
5.9 Comprendre les incitations
5.10 Subventionner des entreprises
5.11 Guider les processus participatifs
5.12 Analyse des moyens d'existence
5.13 Système de gestion des connaissances
5.14 Logiques d'impact d'intervention
5.15 Marchés interconnectés
5.16 Stimuler la demande
5.17 Anatomie d'une transaction
5.18 Evaluation rapide de marché

[10] Les outils sont ici considérés de manière générique, plutôt qu'au travers de leurs versions originales - qui sont cependant citées, si nécessaire.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.1 Construire une vision

Définition et justification

Comment développer une «image» de la manière dont les systèmes de marché devraient/pourraient fonctionner à l'avenir, comme base pour la planification et l'élaboration de l'intervention.

Sans une vision de ce que devra être le fonctionnement des marchés à l'avenir - en gros, qui doit assurer les différentes fonctions de marché et qui en assumera la charge financière - les interventions risquent de manquer d'ambition et d'une direction claire. De nombreuses interventions sont dépourvues de cette vision, et ne voient pas bien comment travailler avec des partenaires pour l'établir.

Mode d'emploi

En pratique, construire une vision implique une gamme d'outils divers. Cela varie en fonction des cadres analytiques utilisés et, plus important encore, de l'importance qu'ils accordent: (a) aux processus participatifs, par opposition aux (b) produits d'une analyse externe. Les approches de construction de vision[10] diffèrent selon la manière dont elles se situent dans ce spectre processus/produit (Figure 24).

- *Approche de processus*. L'important est ici de saisir les perspectives des participants au marché et de bâtir autour visions et plans d'avenir. Les facilitateurs d'ateliers équilibrent l es perceptions des acteurs de marché, remontant de la base - souvent rattachées à des problèmes d'entreprises spécifiques - avec une vision plus large appuyée sur l'expérience (la leur ou d'autres).
- *Approche de produit*. S'appuyant principalement sur une analyse documentaire et des échanges avec des personnes ressources, l'approche privilégie ici l'élaboration d'un « produit » bien déterminé que serait une vision détaillée ou divers scénarios d'avenir.

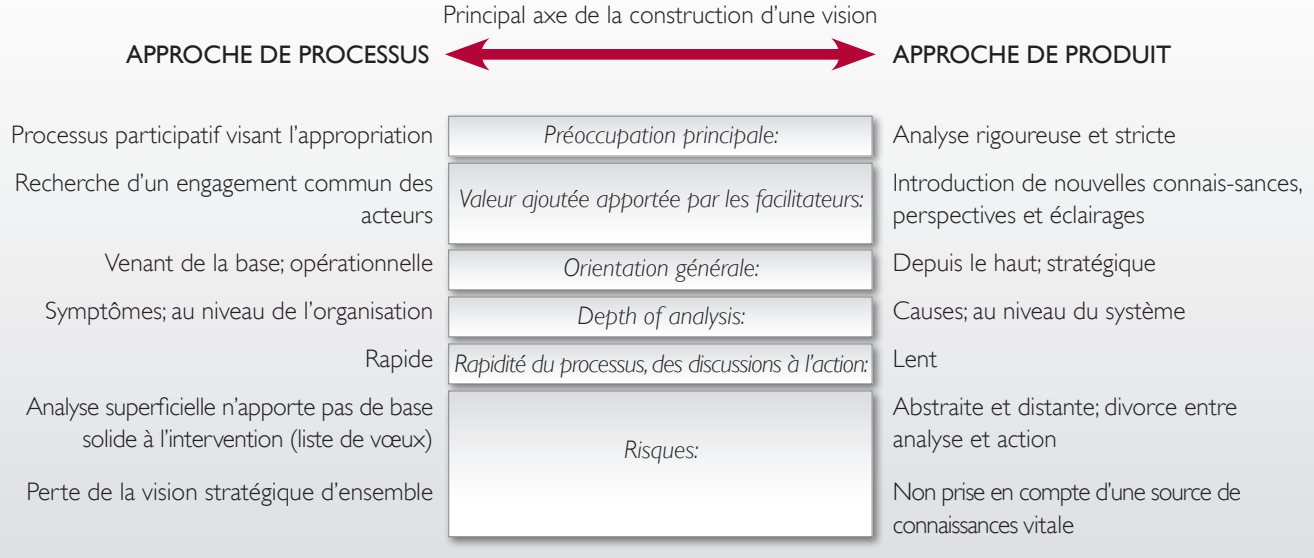
Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Approche de processus

Elle tourne généralement autour de la tenue d'ateliers rassemblant les participants clés du marché et nécessite:

- Les bons participants. Il faut respecter la représentativité, tout en intégrant également les leaders (actuels et potentiels) et les agents du changement.
- Une bonne communication avec les participants. Il s'agit de communiquer préalablement aux participants les objectifs essentiels (a) de l'atelier et (b) du processus général de l'intervention dans lequel il s'inscrit.
- Un modérateur compétent et bien informé. Il doit être qualifié tout au moins pour l'animation d'ateliers et - selon les objectifs du processus - bien informé des contenus.
- De s'appuyer sur une analyse initiale. L'importance relative de cette analyse préalable dépend également des objectifs du processus. S'il s'agit d'établir un consensus sur des actions immédiates, il sera moins nécessaire de se préoccuper de l'analyse. Une approche bien connue - PACA *(Participatory Appraisal of Competitive Advantage)* - prévoit par exemple un processus d'analyse et d'enquêtes de terrain incluant la tenue d'ateliers sur deux semaines. Une autre - SHAPE, axée sur le développement de stratégies sectorielles - s'échelonne sur 4 à 5 mois.

Figure 24
Le continuum des approches permettant la construction d'une vision et l'analyse de marché


Principal axe de la construction d'une vision
APPROCHE DE PROCESSUS
APPROCHE DE PRODUIT
Processus participatif visant l'appropriation
Préoccupation principale:
Analyse rigoureuse et stricte
Recherche d'un engagement commun des acteurs
Valeur ajoutée apportée par les facilitateurs:
Introduction de nouvelles connais-sances, perspectives et éclairages
Venant de la base; opérationnelle
Orientation générale:
Depuis le haut; stratégique
Symptômes; au niveau de l'organisation
Depth of analysis:
Causes; au niveau du système
Rapide
Rapidité du processus, des discussions à l'action:
Lent
Analyse superficielle n'apporte pas de base solide à l'intervention (liste de vœux)
Risques:
Abstraite et distante; divorce entre analyse et action
Perte de la vision stratégique d'ensemble
Non prise en compte d'une source de connaissances vitale

[11] En pratique, la construction d'une vision d'un système de marché dans l'avenir et l'analyse des conditions actuelles du marché sont fortement liées.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Approche de produit

Cela s'appuie généralement sur une analyse documentaire et des échanges avec des personnes ressources. Elle réclame:

- L'identification correcte des facteurs stratégiques sous-tendant la performance du système de marché. Cela peut être des tendances en termes de concurrence, de technologie, d'opportunités de marché, de préférences des consommateurs, de réglementations et de normes, de pressions environnementales et de questions de gouvernance.
- La projection de l'impact des tendances supposées sur la performance future du système de marché - établir un scénario sans intervention.
- Les projections sur l'avenir d'une situation où les principales contraintes systémiques auraient été surmontées - établir une vision «avec intervention» sur la base d'actions venant renforcer la performance du marché.

Poussées à l'extrême, ces analyses peuvent permettre d'établir différents scénarios, rattachés à différentes séries d'hypothèses. Cela peut alors constituer la base d'un dialogue à mener avec les parties prenantes, sur les orientations futures et ce qui en résultent pour la prise de décision immédiate (comme cela a été mené, avec succès, en Afrique du sud, dans le secteur financier, par exemple).

Trouver un juste milieu entre ces deux approches (processus/ produit)

La bonne pratique, en matière de construction de vision, consiste à s'appuyer à la fois sur une analyse rigoureuse et un processus impliquant les acteurs de marché.

- Une insuffisance de profondeur dans l'analyse empêcherait les facilitateurs d'apporter aux interventions une vue d'ensemble, un éclairage, ou une orientation - et les rendrait dangereusement dépendants des seuls instincts des acteurs du marché.
- Un processus insuffisamment participatif passe à côté d'une source d'idées essentielle (acteurs de marché) et empêche les facilitateurs d'aller de l'analyse aux actions; l'intérêt de l'analyse est d'en faire quelque chose.

Pour approfondir les connaissances

- FinMark, *Vision 2010 scenarios of the South African financial sector*, FinMark, South Africa, 2003
- Mesopartner, *How to introduce PACA; a guide for donor organizations in international development cooperation,* www.paca-online.de, 2006
- Illbury C. & Sunter C., *The mind of a fox: scenario planning in action,* Human & Rousseau, CapeTown, 2001

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.2. Etudier la demande

Définition et justification

Comment concevoir, mettre en œuvre, et diffuser les conclusions des enquêtes sur la demande des consommateurs - actuels et/ou potentiels.

Les enquêtes sont d'abord utilisées pour mettre en lumière les contraintes systémiques, établir une base d'information susceptible d'influencer les parties prenantes et apporter un cadre de référence aux processus d'intervention. Cependant, en pratique, ces enquêtes et la fiabilité des données et des conclusions obtenues ont été de qualité variable et d'utilité réduite.

Mode d'emploi

L'approche s'établit en trois grandes étapes:

- *La définition concertée des objectifs globaux.* En particulier, définir s'il s'agit (a) d'un document public (produit) ou pour l'usage exclusif du facilitateur, et (b) si l'enquête constitue une activité unique, ou susceptible d'être répétée par la suite, comme fonction devant être intégrée au marché.
- *La mise en œuvre.* La liste des tâches à effectuer («comment faire ?»), du cadrage initial (élaboration de l'échantillonnage et du questionnaire) à la collecte de données et à l'analyse.
- *La diffusion.* La mise en forme de l'information brute en produits utilisables pour l'intervention.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Définition concertée des objectifs globaux

Si le but est d'établir un produit à usage public, une attention particulière devra être portée à la conception finale et à l'utilité du produit, à la rigueur du processus et à l'implication des utilisateurs potentiels.

Si le facilitateur cherche à «garder la porte ouverte» à une internalisation dans le marché, il s'agira d'établir un processus que les potentiels «détenteurs» du produit final (par exemple, des bureaux d'études de marché) pourront s'approprier:

- En les impliquant dans les tâches et la prise de décision, dès le début;
- En exigeant une participation financière des sponsors ou des utilisateurs finaux.

Mise en œuvre

En considérant que l'objectif est d'établir un document à usage public, il est nécessaire de prendre en compte un certain nombre de facteurs relativement standards[12]:

- *Evaluer l'opportunité et obtenir l'intérêt des acteurs.* Les activités peuvent inclure une recherche documentaire, des entrevues avec les parties prenantes et des ateliers d'analyse de marché.
- *Développer les bonnes relations.* Mettre en place un comité consultatif officiel (ou informel) regroupant des personnes ou des organisations présentant des connaissances techniques pertinentes sur le sujet de l'étude ou le processus de tenues d'enquêtes et pouvant (a) servir de caisse de résonance tout au long du processus et (b) convaincre d'autres acteurs de la valeur potentielle du produit final. Les participants sont en général les pouvoirs publics, des organismes de régulation, des entreprises privées, des bureaux d'études statistiques et des chercheurs.
- *Définir les grandes lignes budgétaires.* Ceci inclut:
  - Les coûts d'administration: frais logistiques et frais de déplacement, fournitures de bureau, location de locaux et d'équipement, etc.
  - Les coûts d'étude proprement dite: honoraires d'une société d'étude (enquêteurs, saisie des données, questionnaires, etc.), gestion du programme, et redevances au Bureau national des statistiques.
  - Promotion du produit final: publication, lancement, campagne promotionnelle (voir « Diffusion » ci-dessous).
- *Créer des structures et des procédures de contrôle de qualité.* Cela concerne l'élaboration du questionnaire, les procédures d'échantillonnage, la supervision du travail de terrain, la communication entre chercheurs et gestionnaires, la collecte des données et la gestion.
- *Contractualiser un organisme d'étude.* Celui-ci doit avoir une solide expérience de la menée d'enquêtes similaires et des relations bien établies avec le Bureau national des statistiques.
- *Définir et élaborer la structure de l'échantillon.* Il s'agit de s'entendre sur un certain nombre de questions techniques, telles que les règles présidant à l'échantillonnage, les coefficients à appliquer aux données, les niveaux de précision nécessaires, etc.
- *Concevoir le questionnaire.* Utiliser des groupes de discussion au départ pour définir les questions et tester le questionnaire avant finalisation.
- *Préparer et mener le travail de terrain.* Former les enquêteurs et mettre en place des procédures de gestion d'enquêtes, concernant notamment les objectifs de l'enquête, les méthodologies d'échantillonnages, la bonne compréhension des questions, les rôles et les responsabilités, les procédures de traitement de l'erreur, etc.
- *Traitement des données.* En particulier, les procédures pour assurer la bonne qualité des données saisies, tel que le pourcentage de « recoupements » auquel devra être soumis le travail de chaque enquêteur.
- *Analyse des données.* Elle doit être axée sur les résultats analytiques définis au départ - par exemple, la proportion dans les différents groupes cibles des personnes qui consomment, connaissent ou comprennent l'usage de produits particuliers.

[12] D'après le Manuel technique de FinScope.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Diffusion

Ce point est souvent considéré comme presque subsidiaire et de ce fait, il est rare que les études déclenchent des changements d'attitudes et de comportements, comme elles seraient susceptibles de le faire. Avant de finaliser l'étude, les facilitateurs doivent réfléchir aux points suivants:

- *Le processus de lancement.* Incluant manifestations, contacts avec les médias et les réseaux clés.
- La publication. Non seulement du produit principal, mais des produits dérivés - résumés, analyses de niche, etc. La présentation de données d'enquêtes doit être particulièrement soignée pour être accessible.
- *Des présentations et des discussions ciblées avec des organisations spécifiques.* Définir les conclusions propres à un public particulier et mettre en lumière leur pertinence potentielle. Espérer des parties prenantes qu'ils comprendront d'eux-mêmes et réagiront aux conclusions de l'étude est, au moins au départ, très optimiste.

Si les facilitateurs considèrent que l'étude doit être intégrée au système de marché, comme étant, par nature, un produit commercialisable, il faut lui établir un prix (en partie ou en totalité). Cela peut se faire, par exemple, au titre d'un service groupé, avec, pour certains acheteurs, un investissement de départ pour participer à la définition du contenu de l'étude et, pour d'autres, l'achat du (des) rapport(s) d'enquête une fois établi(s).

Si l'étude est conçue pour être une opération unique, il faut définir au départ comment son prix sera défini. Les études sont des produits difficiles à vendre, en particulier dans des économies pauvres. Cependant, la gratuité rend plus difficile de faire prendre conscience aux utilisateurs de leurs valeurs et des avantages à s'en approprier les résultats.

Pour approfondir les connaissances

- FinMark, *FinScope Technical Manual, FinScope,* South Africa, 2007
- Miehlbradt A., *Guide to market assessment for BDS program design,* ILO, Geneva, 2001

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.3 Frontière d'accès

What and why?

Comment utiliser cet outil d'analyse pour comprendre comment fonctionnent les marchés au fil du temps et leurs potentiels à servir les consommateurs pauvres.

Etabli sur l'idée qu'une croissance de marché se fait en plusieurs étapes - en fonction de sa structure, de sa performance et de sa taille -, l'approche par frontière d'accès considère les limites actuelles du marché (la frontière d'accès) et les consommateurs qui peuvent encore être servis. Elle guide les facilitateurs pour la mise en place d'actions visant à repousser cette frontière. Elle peut être utilisée à n'importe quel stade du processus d'intervention, mais elle s'avère particulièrement utile au démarrage.

Améliorer l'accès est un objectif essentiel de M4P et pourtant - en particulier pour les marchés de consommation - rares ont été les tentatives pour analyser en détails le processus permettant son élargissement. L'approche par frontière d'accès comble en partie cette lacune.

Mode d'emploi

Le niveau de développement d'un marché, pour n'importe quel produit, peut être évalué en termes d'utilisation, soit en pourcentage de population éligible, sur une période de temps donnée (Figure 25), réparti en catégories d'utilisateurs/non utilisateurs telles que:

- Ceux qui utilisent actuellement le produit.
- Ceux qui pourraient se le procurer, mais ne le veulent pas ou ne l'ont pas utilisé jusqu'à présent, pour des raisons diverses - ceux-là se situent en deçà de la frontière d'accès.
- Ceux que le marché atteindra prochainement, du fait de changements escomptés touchant le produit ou les caractéristiques du marché, dans un laps de temps de 3 à 5 ans.
- Ceux qui sont au-delà de la portée du marché: le groupe «hors marché» qu'aucune solution de marché ne peut actuellement atteindre.

La définition de la frontière d'accès d'un marché doit respecter cinq étapes:

Etape 1

Définir le marché. Caractériser le marché en termes de fonctions (plutôt que de produits) et l'«unité» d'utilisateurs (par exemple, particuliers ou ménages).

Etape 2

Déterminer les niveaux d'usage actuels et les tendances. Le niveau d'usage (en pourcentage de consommateurs éligibles) actuel et au cours des dernières années

Etape 3

Segmenter les non-usagers pour évaluer la frontière d'accès actuelle et ses limites naturelles. Les non-usagers se répartissent généralement en deux catégories: ceux qui choisissent de ne pas utiliser le produit et ceux qui ne le connaissent pas.

Etape 4

Évaluer les limites de la future frontière d'accès, à moyen terme. Estimer les répercussions sur la frontière d'accès de changements prévisibles, du côté de la demande (par exemple, le goût des consommateurs) comme du côté de l'offre (par exemple, la technologie et la concurrence).

Etape 5

Identifier le groupe «hors marché». Ceux qui, pour des raisons ne

Figure 25
Frontière d'accès

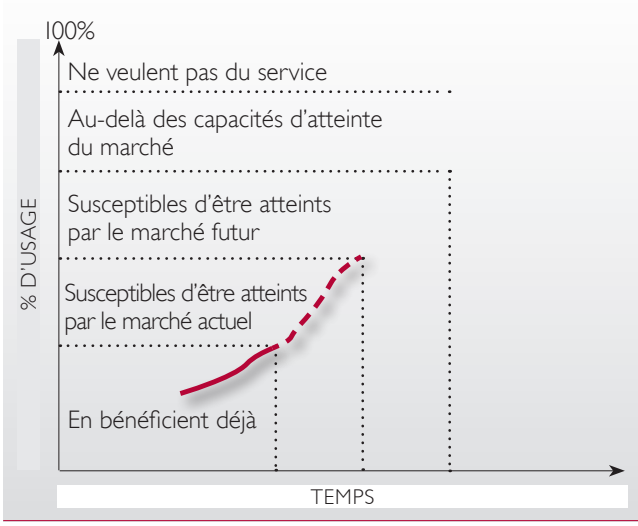
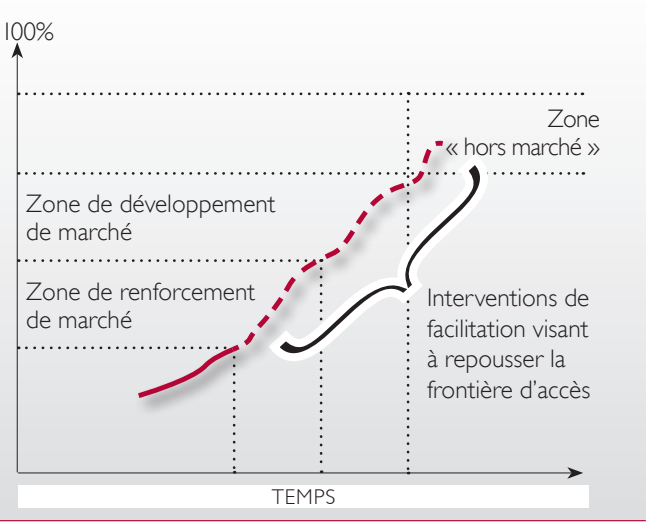

100%
Ne veulent pas du service
Au-delà des capacités d'atteinte du marché
Susceptibles d'être atteints par le marché futur
Susceptibles d'être atteints par le marché actuel
En bénéficient déjà
% D'USAGE
TEMPS

Figure 26
Zones d'interventions de marché[13]


100%
Zone « hors marché »
Zone de développement de marché
Zone de renforcement de marché
Interventions de facilitation visant à repousser la frontière d'accès
TEMPS

[13] Adapté de Porteus (2005).

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

relevant pas du choix (principalement l'insuffisance des revenus) n'y ont pas accès.

La situation actuelle et future d'un marché modèle la nature des interventions nécessaires (Figure 26). Les mesures les plus immédiates pour inclure les personnes se trouvant aux frontières du marché (zones de renforcement et de développement de marché), peuvent comporter un renforcement de la concurrence et des réglementations publiques. Pour atteindre le «supra marché», qui constitue le plus grand défi du développement de marché, des interventions complémentaires seront nécessaires.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Se procurer les bonnes données. L'utilisation optimale de l'approche de frontière d'accès exige des données consistantes. Celles-ci peuvent provenir d'études statistiques nationales ou d'entreprises privées. Obtenir des données précises sur les raisons du non-usage relève d'enquêtes détaillées mais, en leur absence, il est possible d'établir des estimations à partir de discussions sectorielles et de projections.

En l'absence de données quantitatives, l'outil demeure valable, en apportant aux facilitateurs un cadre utile pour comprendre le marché et élaborer leur stratégie de développement de marché. En pratique, l'approche de frontière d'accès peut être largement utilisée dans cette optique informelle.

Cette-dernière approche a été principalement utilisée dans les différentes branches du développement des services financiers ou des services d'assurance (incluant transactions bancaires, assurance et prêts au logement), notamment par FinMark en Afrique du sud. Cependant, elle peut servir dans tous les marchés où l'extension de l'accès aux consommateurs pauvres est une priorité de politique publique, notamment dans les marchés présentant des caractéristiques de biens publics, tels que la téléphonie mobile, l'eau et la santé.

En principe, cette approche de frontière d'accès pourrait également être appliquée aux marchés où les pauvres sont présents en tant que producteurs - par exemple pour étendre leurs opportunités à vendre sur des marchés spécifiques (quoique cela n'aie pas encore été le cas jusqu'à présent).

Pour approfondir les connaissances

- Porteus D., *The access frontier as an approach and tool in making markets work for the poor,* DFID, Londres, 2005
- Meltzer I., *Exploring access to insurance in South Africa using the access frontier,* 2006, accessible sur www.finmarktrust.org.za

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.4 Cadre logique (ou cadre de projet)

Définition et justification

Comment se servir de cet outil générique de planification et de gestion, largement utilisé par les agences de développement, pour élaborer et mettre en application les projets (facilitateurs) et permettre le suivi et la redevabilité (bailleurs).

Basé (généralement) sur une matrice de quatre colonnes et de quatre lignes (16 cases)[14], le cadre logique est un moyen systématique d'organiser et de présenter l'information relative à l'élaboration de projet. La dimension «logique» provient des relations existant entre chacune des cases, en particulier du flux de causes et d'effets qui les relient.

Même s'ils sont largement utilisés, les cadres logiques sont rarement exploités dans leur dimension potentielle de cadre de référence pouvant guider efficacement la gestion stratégique et comme base pour assurer la redevabilité.

Comment ça marche

Le cadre logique met en relation trois éléments présents dans toute situation de projet (partie droite du tableau présenté dans la figure 27):

- *Le projet en soi:* ses ressources, ce qu'il fait et ses résultats directs.
- *L'impact* que le projet est supposé avoir sur le monde réel.
- *L'environnement global:* les facteurs échappant au contrôle du projet, pouvant avoir sur lui une influence directe.

Trois étapes marquent l'utilisation de ce cadre logique:

- De l'impact aux actions. Élaborer la colonne 1, du haut vers le bas, définir la hiérarchie initiale des objectifs.
- Prendre en compte l'environnement global. Documenter la colonne 4, identifier les hypothèses établies par la séquence d'objectifs et, si nécessaire, les modifier pour les rendre plus réalistes.
- L'axer sur le cœur du SE. Les indicateurs (colonne 2) et les méthodes de mesure (colonne 3) constituant la base de la planification.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Les règles s'appliquant à l'utilisation des cadres logiques s'appliquent généralement aussi à M4P. Elles se rapportent, par exemple, au fait de ne définir qu'un seul objectif et qu'une seule finalité, à l'importance accordée au processus et au fait de concentrer les hypothèses sur les facteurs extérieurs échappant au contrôle du projet.

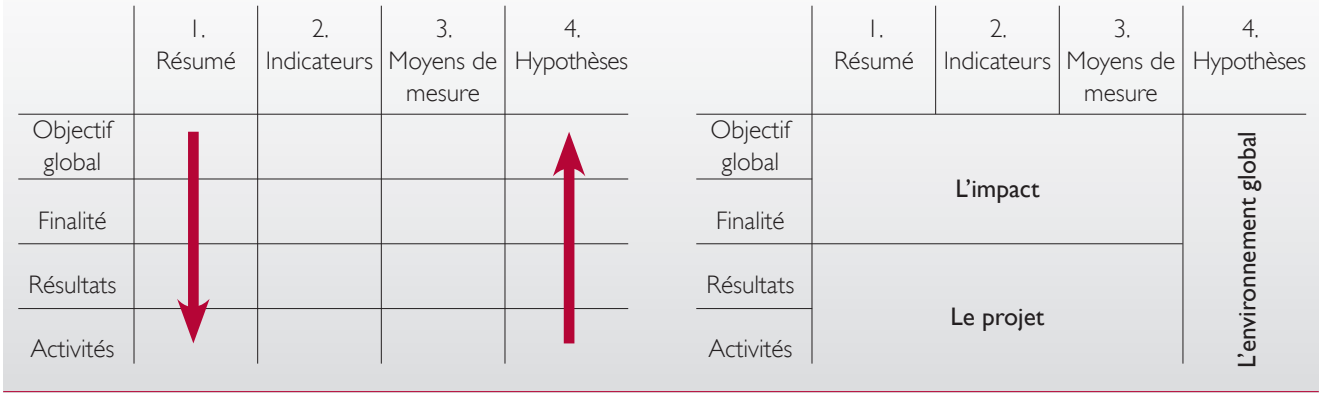
Cependant, il faut garder en mémoire deux facteurs spécifiques à l'utilisation des cadres logiques rattachés à M4P: (a) la cohérence avec le cadre stratégique M4P et (b) l'équilibre à préserver entre redevabilité et flexibilité. Ces deux aspects montrent les limites (et les origines) des cadres logiques - à savoir un cadre logique idéal pour un projet relativement déterminé et prévisible (tel qu'un projet de construction), où seraient connus la plupart des facteurs internes et externes. Cela n'a rien à voir avec le monde complexe et dynamique des systèmes de marché sur lesquels M4P cherche à agir et il faut donc adapter l'utilisation des cadres logiques à cette réalité.

Cohérence avec le cadre stratégique M4P

La colonne 1 du cadre logique doit correspondre avec la logique qui sous-tend le développement de marché - changement systémique générateur de croissance et/ou d'accès, à son tour générateur d'une réduction de la pauvreté (Figure 28). En écrivant ces objectifs, il faut prendre en compte un certain nombre de considérations pratiques:

- *Prioriser le problème et non la solution dans l'analyse des objectifs et des finalités.* Il ne faut pas ajouter de «pour» ni de «par» dans l'établissement des objectifs (par exemple: *«pour augmenter les revenus par une amélioration de l'accès au marché»*). La solution

Figure 27
Le cadre logique - matrice de 16 cases, reflétant les trois éléments d'une situation de projet



[14] Un niveau supplémentaire «super objectif» est souvent ajouté pour créer un autre niveau, final, d'impact.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

relève de l'objectif «inférieur» suivant.

- *Garder les impacts au niveau de la finalité et au-dessus.* Les résultats sont ce que le projet apporte - au-delà, se situent les changements du monde « réel », provoqués par ces résultats. Une erreur courante est de lier les résultats au premier niveau d'impact. Si c'est techniquement faux, en pratique, l'erreur est négociable, tant que le flux général de la logique du cadre demeure cohérent. Le flux logique global importe plus que l'intitulé précis.
- *Résoudre le problème de l'«insuffisance de cases».* Les trois degrés de changement du monde réel (système - croissance/accès - pauvreté) doivent trouver leur place dans le cadre logique. Pour cela, on peut soit ajouter un niveau «objectif final», soit fusionner les buts de croissance/accès et pauvreté en un seul degré d'objectifs. Cela peut être fait par une formulation du type: «pour améliorer la performance pro-pauvre du secteur des services financiers» (c'est-à-dire de combiner les objectifs de croissance / accès et de réduction de la pauvreté) et en veillant à ce que le choix d'indicateurs reflète cet objectif élargi (voir Notes de Bonnes Pratiques 5.14 - logiques d'impact d'intervention).

Trouver un équilibre entre redevabilité et flexibilité

Les facilitateurs doivent rendre compte de leur performance et cela nécessite de comparer les résultats obtenus aux objectifs recherchés. Cependant, un des principes essentiels de M4P est que les interventions s'appuient sur la compréhension des contraintes du système de marché et doivent être élaborées et mises en application de manière itérative afin de refléter les conditions d'acquisitions de connaissances et de changements. Le dilemme - redevabilité/flexibilité - apparaît clairement dans la manière dont les projets définissent et utilisent leurs cadres logiques et, en particulier, dans la manière de remplir la colonne 2: les indicateurs. Certains facteurs sont apparus à la lumière de l'expérience (cf. Figure 29):

- *Etre aussi précis que possible, « à l'instant t».* Le niveau de détails jusqu'où il est possible de descendre dépend de ce qui est su, des données disponibles sur la situation existante, et du degré de définition des tâches spécifiques d'intervention. Aussi est-il possible, par exemple, d'utiliser dès le départ l'information provenant de sources déjà publiées ou de données sectorielles établies, pour estimer l'étendue globale d'amélioration de performance nécessaire - mais seulement pour décrire les changements souhaitables de système de marchés, en général, sans rentrer dans le détail spécifique des interventions.

En étant aussi précis que possible pour un instant donné, les concepteurs et les bailleurs prennent donc un engagement vis-à-vis des finalités, sans savoir dans le détail comment ils les atteindront. Il faut tenir compte de cette réalité (insatisfaisante mais inévitable). Vouloir fixer trop précisément les niveaux de finalités et d'objectifs aura nécessairement pour conséquence d'entrer dans un jeu tacite de fausses promesses et de tromperies collectives où seront mis en avant des éléments détaillés sans justification ni crédibilité.

- *Apprendre et réajuster.* Les cadres logiques n'ont pas vocation à être définitifs pour l'ensemble de la période d'intervention. Ils devront être adaptés en fonction de l'arrivée de nouvelles informations, des circonstances et des résultats des interventions initiales. Il est souhaitable de prévoir des plans de travail relais - sur une base pouvant être annuelle ou semestrielle - apportant davantage de détails sur ce que fera le projet et sur les résultats directs escomptés. Ce qui doit demeurer fixe dans le cadre logique relève essentiellement de la colonne 1; les indicateurs apparaissant dans la colonne 2 doivent être ré analysés régulièrement, en particulier ceux se rapportant au niveau crucial des finalités. Evidemment, tout changement apporté à un cadre logique doit faire l'objet de discussions entre les divers partenaires.

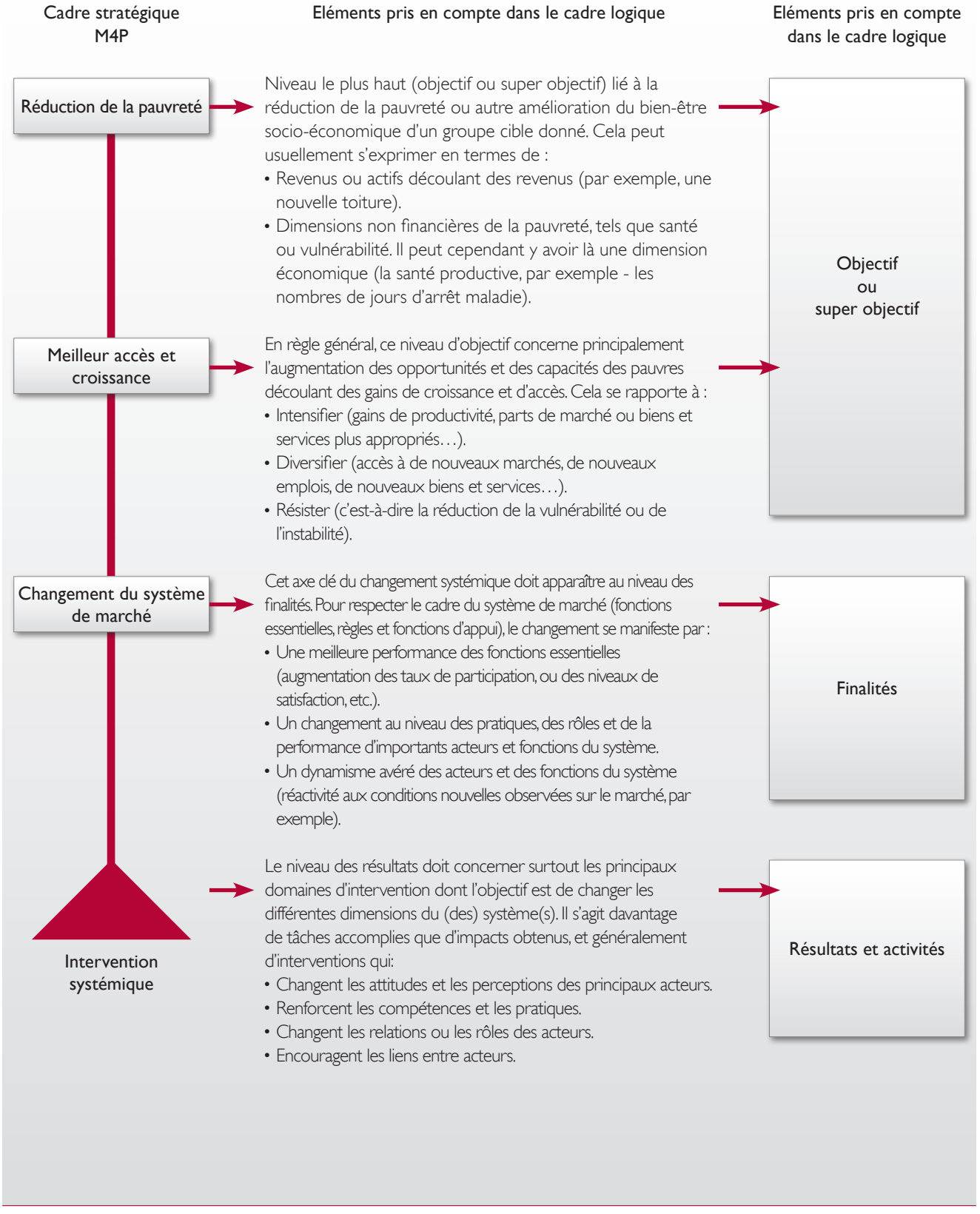
- *Redevabilité sur la performance au niveau des finalités (et des objectifs) annoncées.* Il est habituellement admis que la redevabilité du facilitateur concerne la conformité des résultats; mais cette interprétation est moins pertinente dans un contexte où ces résultats ne sont justement pas définis en détails à l'avance. Plus le projet progresse, plus il devient possible de définir les résultats de manière plus précise, ce qui constitue la base de la redevabilité. Cependant, le principe global demeure: pour M4P, la redevabilité ne consiste pas uniquement à atteindre les résultats escomptés.

- *Indicateurs intermédiaires.* Les indicateurs doivent refléter la nature et la chronologie des changements apparaissant dans les systèmes de marché. Par exemple, un projet ayant introduit un nouveau service peut d'abord s'inquiéter de savoir si les consommateurs et les «fournisseurs» en connaissent et en comprennent l'existence; mais par la suite, l'important sera davantage son adoption et son usage. Les plans de travail auront à intégrer ces nouveaux indicateurs (et cadres logiques).

- *Indicateurs de stabilité.* Les indicateurs doivent indiquer si le changement de marché est stable et significatif. En pratique, cela signifie qu'ils doivent refléter les dimensions clés du développement de marché, sur le plan de la couverture (combien?), de l'impact (à quel point?) et de la pérennité (cela durera-t-il?). Pour la pérennité, souvent laissée de côté, les indicateurs auront à prendre en compte les incitations, les comportements et les services qui permettront le développement dans le futur et la probabilité pour que les activités se poursuivent, hors de l'appui du projet.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Figure 28
Adapter le cadre stratégique M4P au cadre logique


Cadre stratégique M4P
Eléments pris en compte dans le cadre logique
Eléments pris en compte dans le cadre logique
Réduction de la pauvreté
Niveau le plus haut (objectif ou super objectif) lié à la réduction de la pauvreté ou autre amélioration du bien-être socio-économique d'un groupe cible donné. Cela peut usuellement s'exprimer en termes de :
• Revenus ou actifs découlant des revenus (par exemple, une nouvelle toiture).
• Dimensions non financières de la pauvreté, tels que santé ou vulnérabilité. Il peut cependant y avoir là une dimension économique (la santé productive, par exemple - les nombres de jours d'arrêt maladie).
Objectif ou super objectif
Meilleur accès et croissance
En règle général, ce niveau d'objectif concerne principalement l'augmentation des opportunités et des capacités des pauvres découlant des gains de croissance et d'accès. Cela se rapporte à :
• Intensifier (gains de productivité, parts de marché ou biens et services plus appropriés…).
• Diversifier (accès à de nouveaux marchés, de nouveaux emplois, de nouveaux biens et services…).
• Résister (c'est-à-dire la réduction de la vulnérabilité ou de l'instabilité).
Changement du système de marché
Cet axe clé du changement systémique doit apparaître au niveau des finalités. Pour respecter le cadre du système de marché (fonctions essentielles, règles et fonctions d'appui), le changement se manifeste par :
• Une meilleure performance des fonctions essentielles (augmentation des taux de participation, ou des niveaux de satisfaction, etc.).
• Un changement au niveau des pratiques, des rôles et de la performance d'importants acteurs et fonctions du système.
• Un dynamisme avéré des acteurs et des fonctions du système (réactivité aux conditions nouvelles observées sur le marché, par exemple).
Finalités
Intervention systémique
Le niveau des résultats doit concerner surtout les principaux domaines d'intervention dont l'objectif est de changer les différentes dimensions du (des) système(s). Il s'agit davantage de tâches accomplies que d'impacts obtenus, et généralement d'interventions qui:
• Changent les attitudes et les perceptions des principaux acteurs.
• Renforcent les compétences et les pratiques.
• Changent les relations ou les rôles des acteurs.
• Encouragent les liens entre acteurs.
Résultats et activités

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Figure 29
Résumé schématique d'un cadre logique MP4 s'appliquant à une chaîne de valeur où les services constituent la contrainte essentielle

	Résumé	Indicateurs	Moyens de mesure	Hypothèses
Objectifs Change rarement	Accroître la compétitivité commerciale pro-pauvre dans trois chaînes de valeur	Par rapport aux chiffres de référence, accroissement, à la fin de la période du projet, de xx% de la performance de petits et moyens producteurs en termes de : • Production • Productivité • Emploi		Les avancées de la technologie et les tendances de consommation ne modifient pas significativement les perspectives ni les incitations au sein du marché. L'interaction des pauvres avec le marché demeure principalement celle de producteurs et d'employés.
Finalités Change régulièrement avec l'amélioration de l'information sur la nature des contraintes	Améliorer la performance du système de marché affectant ces trois chaînes de valeur	Dans chaque chaîne de valeur, à la fin de la période du projet : *Parmi les PME* • Meilleure connaissance des services • Augmentation du taux d'utilisation et de satisfaction pour des services spécifiques *Parmi les fournisseurs* • Augmentation du nombre de fournisseurs • Innovation plus marquée en termes de services indépendants • Plus grand recours aux services/ information d'appui		
Résultats Change régulièrement pour refléter les nouveaux plans de travail	Élaboration du processus de facilitation de marché et mise en œuvre	• Etude initiale effectuée sur le plan de l'offre et de la demande • Identification et analyse des contraintes essentielles • Tenue d'un atelier rassemblant les principaux acteurs • Élaboration de la stratégie d'intervention • Mise en œuvre des interventions - introduction de nouvelles idées auprès de partenaires choisis, campagnes de marketing social…		La stratégie de l'Etat ne change pas de façon marquante. L'engagement des bailleurs ne provoque généralement pas de distorsion.
Activités	Généralement non spécifiées au départ			

Pour approfondir les connaissances

- Gibson A., *Developing indicators in small enterprise development projects. A tool for people involved in designing, implementing and evaluating* SED projects, SED Working Paper n°1, SDC, Berne, 2001
- GTZ, *Results-based monitoring. Guidelines for technical cooperation projects and programmes,* Corporate Development Unit, GTZ, Eschborn, Allemagne, 2004

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.5 Établir une offre

Définition et justification

Comment établir le service ou l'activité «offert» par un facilitateur à ses partenaires, en échange d'un changement défini de comportements ou d'actions[15].

Les interventions se font généralement avec quelqu'un - un partenaire - dans le système de marché. L'offre constitue l'essence de l'organisation de facilitation - ce qu'elle est et ce qu'elle fait, en relation avec ces partenaires.

Mode d'emploi

Etablir une offre implique de se poser quatre grandes questions:

- *A qui s'adresse notre offre ?* Le type de particuliers ou d'organisations, leur implantation et leur contexte.
- *Pour quelles raisons quelqu'un va-t-il rechercher notre appui ?* Les avantages directs qu'il peut espérer, en s'impliquant avec «nous».
- *Qu'espèrent-ils obtenir ?* Le service ou l'activité spécifique pris en charge.
- *Qu'attendons-nous en retour ?* Le prix fixé ou toute autre forme de réciprocité.

En répondant à ces questions, les facilitateurs doivent appliquer des critères à la fois opérationnels et stratégiques (Figure 30).

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Est-ce cohérent avec le critère opérationnel principal ?

Trois critères déterminent la réussite de l'offre:

- *La clarté.* Facilitateurs et partenaires doivent être clairs sur ce que la relation leur apportera et sur la manière dont cela ira dans le sens de leurs objectifs. Sans cela, chaque partenaire aura sa propre interprétation de l'offre, définie par l'idée générale et personnelle qu'il a de «ce que font généralement les agences de développement» («donner des subventions», pour certains). C'est une source de malentendus et éventuellement d'échec.

- *La spécificité.* Contrairement à une « simple » transaction commerciale, les échanges sont ici susceptibles d'impliquer divers activités et engagements, au même titre que du financement. Il s'agit d'aller au-delà des descriptions générales et d'apporter suffisamment de détails sur l'offre pour que chaque partie sache bien ce qu'elle obtiendra, ce qu'elle aura à donner, et en quoi cela diffère d'autres types de relations.

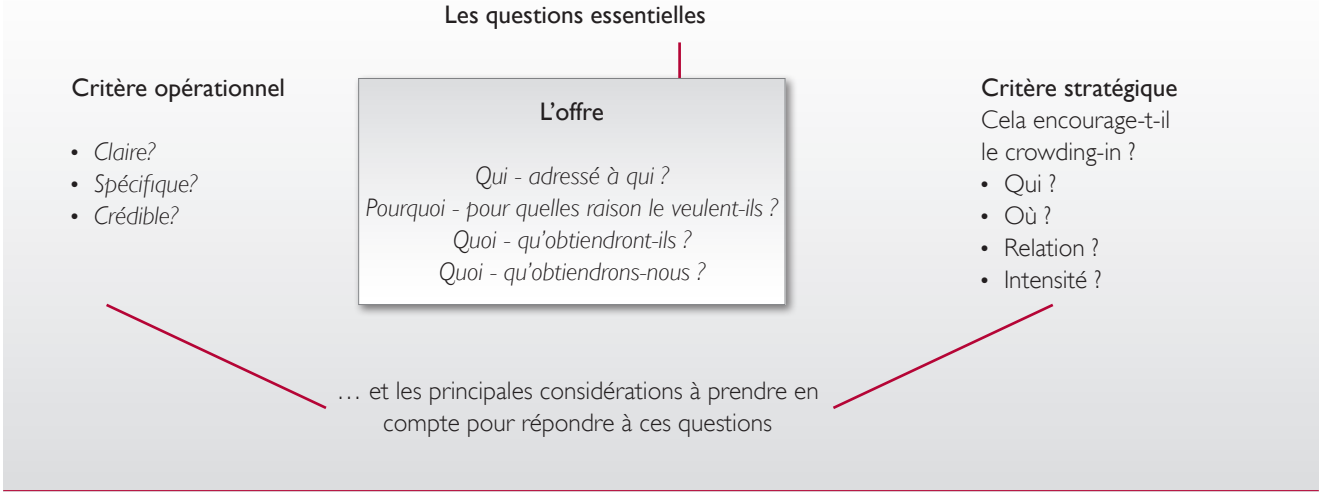
- La crédibilité. Les partenaires doivent présenter les compétences et les connaissances requises pour réaliser l'offre et - tout aussi important - que celles-ci soient reconnues par les partenaires potentiels, pour que l'offre apparaisse fiable.

Est-ce cohérent avec le critère stratégique principal ?

Pour réussir, les offres doivent promouvoir un crowding-in du marché, au-delà du partenaire immédiat. En pratique, cela signifie qu'il leur faut:

- Etre clair sur le caractère unique et temporaire de l'activité ou au contraire sur le fait qu'elle devra être intégrée au marché.
- S'engager avec le bon acteur, au vu de ses compétences et de ses incitations.
- Etablir une relation juste avec le partenaire, qui permette le crowding-in d'autres acteurs (qui ne soit pas exclusive).
- Régler correctement l'intensité et l'échelle de l'intervention, pour développer et non distordre le marché.

Figure 30
Etablir une offre



[15] «Offre» relève généralement de la terminologie commerciale: l'utiliser ici souligne le fait que les facilitateurs doivent s'inscrire dans une logique d'entreprise, pour leurs activités et leur approche des partenaires.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

En pratique, il existe un certain nombre de règles, plus détaillées, sur ce qu'il faut faire ou ne pas faire pour réussir son offre.

Figure 31
Ce qu'il faut faire ou ne pas faire, pour réussir son offre

FAIRE	NE PAS FAIRE
Avoir un état d'esprit d'entreprise - les facilitateurs ne font pas nécessairement d'affaires au sens commercial du terme, mais ils doivent aborder la transaction inclue dans l'offre dans une perspective commerciale.	Confondre une offre avec un énoncé de mission - elle doit être plus précise et orientée qu'une vague déclaration d'intentions de type énoncé de mission.
Trouver un juste équilibre entre (a) la perspective directe (privée) d'un partenaire et (b) les objectifs généraux d'en intégrer d'autres dans le système de marché.	Vouloir que tout soit écrit - cela peut s'avérer nécessaire (avec une grande entreprise par exemple) mais présenter une offre dépend souvent autant de l'orientation du facilitateur que d'accords écrits.
Être précis sur la question de l'appropriation - là où il y a appui de l'innovation, s'assurer que l'appropriation ne concerne pas que le partenaire impliqué.	Accorder trop d'importance aux aspects financiers - cela peut être un élément de motivation mais est rarement le seul gage de réussite.
Se servir du contexte du partenaire pour modeler l'offre - ne pas chercher à imposer un agenda pré-établi, mais partir des objectifs du partenaire pour définir la manière de l'influencer et construire l'offre.	Tout définir au départ - il faut laisser suffisamment de marge de manœuvre pour qu'il soit possible de s'adapter au contexte spécifique du partenaire.
Trouver l'équilibre entre (a) les besoins exprimés par le partenaire (ce qu'ils disent de leurs besoins) et (b) leurs besoins objectifs (leurs besoins réels - dont ils peuvent ne pas être conscients !).	

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.6 Développer les Associations Professionnelles (AP)

Définition et justification

Règles permettant de mieux comprendre le mode de fonctionnement des AP et de travailler avec eux à renforcer leur rôle dans les systèmes de marché.

Cette note s'appuie sur deux observations. Tout d'abord, les AP, organisations professionnelles et représentatives, ayant théoriquement un objectif de développement de marché et (dans le meilleur des cas) y appliquant leurs compétences professionnelles, semblent être des alliés évidents pour M4P. Pourtant, les expériences menées depuis de nombreuses années de travail en partenariat avec les AP ont connu des résultats inégaux et il faut en tirer les leçons.

Mode d'emploi

Travailler avec les AP se fait en deux principales étapes:

- Comprendre le rôle potentiel qu'elles peuvent jouer dans un système de marché. Cela implique d'évaluer la situation existante du marché et ses contraintes.
- Respecter les principes essentiels qu'a dégagé l'expérience de terrain.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Comprendre les rôles potentiels des AP

Dans la perspective M4P, l'intérêt des AP repose sur ce qu'elles peuvent apporter au développement de marché (et non l'inverse). Il s'agit donc de (cf. Figure 32):

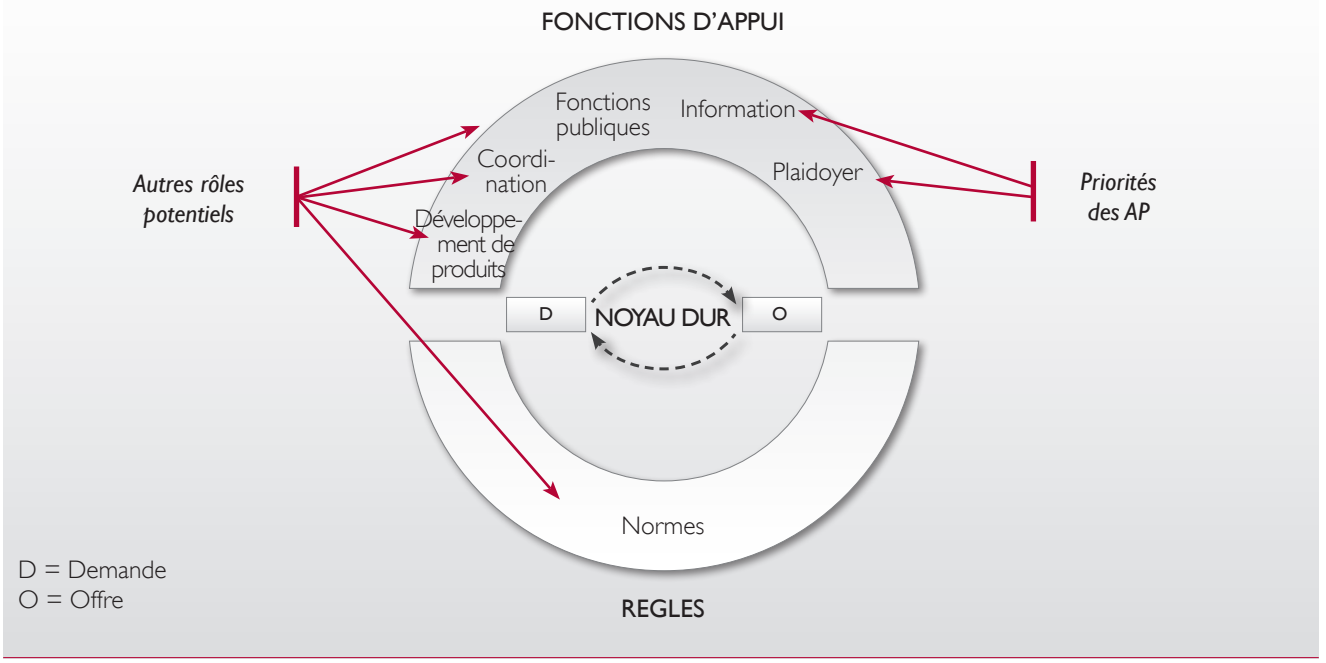
- *Identifier les contraintes systémiques du marché.* Tout engagement avec une AP doit s'appuyer sur une connaissance détaillée du marché - et non sur une approche schématique superficielle.
- *Identifier les zones potentielles d'intervention des AP.* S'il n'existe pas de mode d'emploi en ce domaine, ce rôle potentiel relève généralement de leurs principales compétences en termes de:
  - Plaidoyer - représenter les membres et communiquer avec les parties prenantes.
  - Information - sur les tendances, les relations, les nouvelles idées et les opportunités.

Elles peuvent jouer d'autres rôles, dépendamment du contexte et de leur capacité, tels que:

- Coordination: rôle stratégique, de suivi et de mise en relation des acteurs essentiels.
- Définitions des normes et mise en œuvre (codes de conduite professionnelles, par exemple).
- Nouvelle technologie/développement de produit: soutenir la mise en pratique des nouvelles idées.
- Assumer des fonctions déléguées par l'Etat (certification à l'exportation, par exemple).

Le point important est de favoriser l'intervention des AP à bon

Figure 32
Rôles potentiels des AP dans les marchés



5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

escient - les encourager à se développer, mais non les pousser vers des rôles qui outrepassent leurs compétences.

Respecter des règles d'engagement avec les AP

- *S'assurer que l'AP représente bien une communauté d'intérêts.* L'AP a-t-elle le souci d'intégrer plus de gens au marché ou est-elle l'objet d'intérêts particuliers ?
- *Vérifier le bon équilibre entre intérêts privés et intérêts publics.* Un point essentiel du développement des AP est la compréhension des incitations. La direction des AP est généralement influencée à la fois par des intérêts particuliers et par des objectifs généraux (publics) - faire coïncider les deux est la base du développement.
- *S'appuyer sur les personnes clés.* Comme pour les petites entreprises, les compétences et les motivations des leaders sont déterminants dans le potentiel des AP. A contrario, un faible leadership ne constitue pas une bonne base pour une collaboration.
- *Utiliser les ateliers pour influencer la vision des AP.* Des ateliers pour la construction d'une vision collective offrent une plateforme ouverte et objective permettant d'analyser la manière dont les AP considèrent les défis du développement futur de marché et le rôle qu'elles peuvent y jouer.
- *Trouver l'axe initial.* Développer le soutien autour d'un domaine où l'action collective (plutôt que des actions individuelles d'entreprise) est la seule envisageable.
- *Laisser l'offre émerger.* Plutôt que d'aborder les AP avec une offre déjà définie, la laisser naître du processus d'évaluation des défis stratégiques d'un marché et du rôle potentiel que pourraient y jouer les AP.
- *Trouver le bon équilibre entre ambition et pragmatisme.* Si les expériences ont jusque là plutôt poussé les AP à outrepasser leurs compétences (et avec l'échec auquel on pouvait s'attendre), encourager les bonnes personnes, avec les bonnes incitations a permis aux AP d'assumer un rôle d'influence plus stratégique et plus efficace.
- *Mettre une limite de temps à l'engagement.* Plutôt que celui d'un investissement lourd, l'appui doit prendre la forme de petites interventions itératives, bien calibrées dans leur nature et leur intensité au degré de développement de l'AP. Il faut laisser se développer l'aide au rythme de l'organisation.
- *Rester ferme dans la négociation d'intervention.* L'attitude du facilitateur modèle le cadre incitatif général des AP. Il faut doter la subvention d'un caractère conditionnel, ne pas trop donner et viser des résultats techniques (non financiers). La valeur ajoutée apportée par l'intervention doit être définie en termes de connaissances et de compétences - non d'argent.
- *Accepter un certain degré d'opacité financière.* Transformer les AP en modèles de probité financière est souvent une démarche vouée à l'échec, réclamant un soutien externe si substantiel qu'il en changerait la nature (et augmenterait leurs frais généraux). Les petites interventions ciblées verront peut-être une augmentation des coûts de transaction, mais auront plus de chance de préserver l'intégrité de la relation.
- *Partager les coûts, pour encourager l'appropriation.* Quoiqu'il n'y ait pas de formule toute faite dans ce domaine, les AP doivent assumer au fil du temps la majeure partie des coûts encourus.
- *Se rappeler que les AP ne sont pas toujours nécessaires !* Les AP ne sont qu'un moyen: leur valeur est proportionnelle à l'importance des rôles qu'elles peuvent assumer. Ne pas faire un principe de cet engagement avec les AP. Il n'a lieu d'être que si elles peuvent être utiles.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.7 Impliquer des entreprises pilotes

Définition et justification

Comment trouver une entente profitable avec des entreprises pilotes qui assure la réalisation d'objectifs aussi bien de développement (M4P) que commerciaux (entreprises).

Les interventions par entreprises pilotes s'appuient sur les ressources et les incitations d'entreprises établies et les appuient pour qu'elles adoptent de nouveaux « modèles d'entreprise » générant un changement systémique général et des avantages pour les pauvres. Le cœur de ces interventions est une entente mutuellement avantageuse pour l'entreprise pilote et pour le facilitateur.

Les agences voient de plus en plus les avantages potentiels d'un engagement avec des entreprises pilotes. Cependant, elles sont moins claires sur la manière optimale d'interagir avec ces entreprises - ne pas se limiter à subventionner des opérations privées.

Mode d'emploi

L'intervention par entreprise pilote se déroule sur trois principales étapes:

- Identifier et prendre contact avec les éventuelles entreprises pilotes du marché.
- Développer un projet avec l'une d'entre elle (ou un petit nombre d'entre elles), présentant un potentiel d'impacts positifs, aussi bien privé (entreprise) que public (système de marché).
- Partir de ces activités initiales pour engager un processus de crowding-in d'autres acteurs et stimuler un changement durable et plus général.

Cette note pratique traite des deux premiers points (pour le crowding-in, voir la Section 3D du *Guide* pour plus de détails).

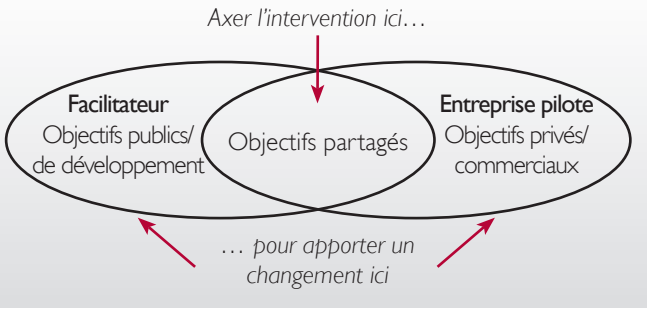
Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Trouver le juste équilibre entre bénéfices publics et privés

Lorsqu'une intervention impliquant un partenaire d'entreprise introduit changement et innovation dans un procédé de production, elle a pour résultat des bénéfices commerciaux pour l'entreprise mais, bien plus important, elle établit la base d'un changement systématique plus large, touchant d'autres acteurs du marché - soit un impact plus général et plus durable sur l'ensemble du système de marché.

Des interventions qui ne se traduisent que par des gains commerciaux privés subventionnent en fait des intérêts privés dans une situation de non concurrence, ce qui, à plus long terme, ne peut aboutir à un changement de marché pro-pauvre. Pour que l'intervention réussisse, il faut trouver un juste équilibre entre bénéfices publics et bénéfices privés (Figure 33).

Figure 33
Objectifs partagés avec des entreprises pilotes



Consolider les compétences et les pratiques du facilitateur

Pour une bonne qualité d'engagement avec une entreprise pilote, les facilitateurs doivent:

- *Bénéficier de suffisamment de compétences et de capital confiance pour être crédibles.* L'analyse initiale du marché doit être suffisamment approfondie pour permettre aux facilitateurs de bien comprendre les caractéristiques essentielles du contexte de compétitivité - tendances, menaces, nouveaux défis menaçants, etc. - qui modèleront la performance globale du secteur à l'avenir.
- *Avoir des domaines d'offre préétablis pour les offres potentielles* ou une idée préalable de là où se situent les opportunités d'engagement - souvent dans les innovations de produits, de services ou de procédé de production. Les interventions ne mettant en jeu qu'une offre financière ne réussissent généralement pas - les contraintes d'entreprises relèvent souvent davantage du « comment » que de simples problèmes financiers. Il ne s'agit pas d'avoir une idée pré-établie de ce que sera l'offre - mais il ne s'agit pas non plus d'arriver avec un canevas vierge (voir Note de Bonnes Pratiques 5.5: Etablir une offre).
- *Identifier les bons partenaires potentiels.* L'analyse de marché doit permettre d'identifier les entreprises pilotes et, idéalement, elles ont déjà été contactées pour participer au processus. Une entreprise pilote se définit par sa capacité potentielle à influer sur l'ensemble du marché, de part sa taille, ses qualités reconnues en termes d'innovation ou sa réputation (autant dire qu'il ne sert à rien de traiter avec des partenaires «petits, ternes, douteux»).
- *Approcher ces partenaires potentiels de la bonne manière.* Les approches personnalisées sont généralement préférables, plutôt que les procédures à distance (telles que des appels d'offre). Un engagement profitable s'ébauche souvent lors de discussions personnelles - et l'approche initiale doit aussi être directe.

Structurer le bon type d'accord

Un bon accord entre facilitateur et entreprise pilote doit présenter un certain nombre de caractéristiques:

- *Clarté du processus transactionnel - «qui fait quoi ».* Les principales

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

contributions (financières et non financières) de chaque partie doivent être bien comprises, généralement établies sous forme écrite.

- *Clarté des objectifs - «qui obtient quoi?».* Un accord doit prendre en compte (a) l'incitation commerciale de l'entreprise - souvent à mettre en rapport avec la possibilité pour l'entreprise de prendre une longueur d'avance, (b) des avantages tangibles pour les populations défavorisées, et (c) la possibilité de catalyser le changement avec d'autres acteurs du marché. Tout accord doit donc «garder la porte ouverte» à la possibilité de travailler, d'une manière ou d'une autre, avec d'autres acteurs.
- *Eprouver le degré d'implication et construire l'appropriation.* Pour que l'accord fonctionne, l'entreprise pilote doit présenter les bonnes compétences et incitations. Les premières relèvent des ressources - techniques, financières et organisationnelles - mais les secondes dépendent de la nature de l'accord établi. Dans la répartition des tâches, et en particulier le partage des coûts, la précision des ratios ou les chiffres importent moins que l'axe général: l'engagement d'une entreprise pilote dans le projet.
- *S'impliquer avec une seule entreprise (ou plusieurs).* Idéalement, les facilitateurs doivent travailler avec plus d'un partenaire - pour réduire les risques et renforcer les chances de réussir le crowding-in. Cependant, dans des marchés compétitifs et en particulier pour des projets particulièrement innovateurs, travailler avec une seule firme est souvent la seule option réaliste.
- *Assurer l'appropriation lors de la mise en œuvre.* Pour réussir, le processus de mise en œuvre doit s'appuyer sur la collaboration continue du facilitateur et de l'entreprise. L'accord en lui-même doit faire l'objet d'un suivi formel mais, plus important, doit favoriser une relation étroite entre les deux parties.

Pour approfondir les connaissances

- Gibson A. , *Enhancing the supply-side in the maize market,* Katalyst Etude de cas n°4, Dhaka, Bangladesh, 2006

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.8 Promouvoir le développement de la chaîne de valeur

Définition et justification

Comment adapter l'Analyse de la Chaîne de Valeur (ACV) classique pour la rendre cohérente avec M4P et contribuer au développement de systèmes de chaînes de valeur plus efficaces et durables.

Quoiqu'il y ait plusieurs variantes d'ACV, la base en reste l'analyse du flux de valeur ajoutée qui accompagne la transformation du matériau brut en produit final. La plupart des entreprises se positionnent dans ces chaînes de valeur ou agissent en interaction avec elles. L'intérêt porté au développement des chaînes de valeur s'est accru considérablement avec la prise de conscience des agences et des Etats que la priorité, pour obtenir des résultats significatifs, devait être le changement de systèmes de marché (plutôt que celui d'entreprises individuelles), et que, pour bien des entreprises, le système le plus important était leur chaîne de valeur.

Cependant, en dépit du caractère systémique de la chaîne de valeur, la plupart des interventions qui l'ont mise en application ne sont pas allé jusqu'au bout de la démarche, et en pratique, n'ont obtenus que des changements réduits. Les limites de l'ACV constituent le cœur du problème.

Mode d'emploi

Adapter l'ACV pour qu'elle intègre les principes M4P demande de bien comprendre ses forces et ses faiblesses dans ses trois étapes d'élaboration:

- *Etablir les grandes lignes de la chaîne de valeur.* Il s'agit d'évaluer les principales étapes de l'ajout de valeur, pour établir une image quantifiée des différents canaux qui en forment le processus, incluant le nombre d'entreprises, d'employés, les marges dégagées à chaque étape, ainsi que les services d'appui, sans oublier des éléments comparatifs nationaux/internationaux.
- *Analyser les principales contraintes.* Identifier les «failles» qui minent la performance de la chaîne de valeur et, par là même, les opportunités d'intervention.
- *Définir les actions.* Au vu de l'analyse précédente, dégager des recommandations d'actions pour les gouvernements ou les agences.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

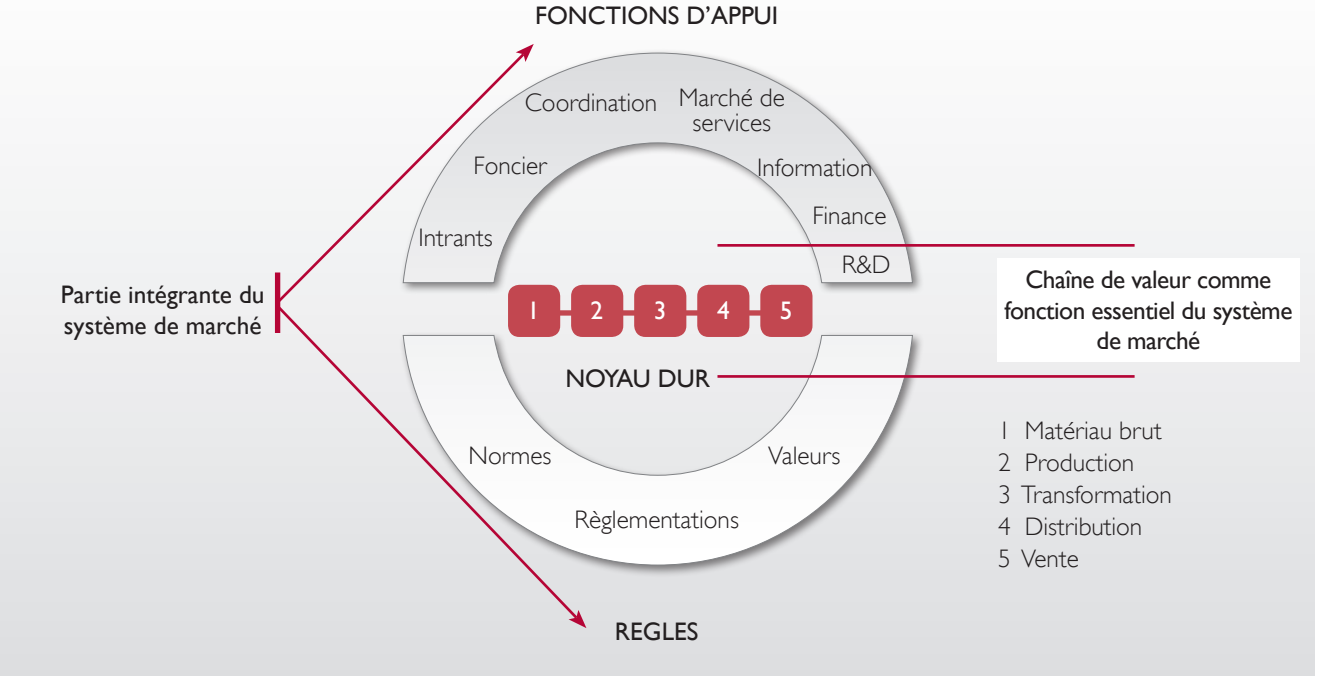
Adapter l'ACV demande de prendre en compte divers facteurs.

Reconnaître les points communs

La plupart des entreprises font partie d'une chaîne de valeur. Dans un environnement global de plus en plus compétitif, l'ACV est un moyen valable et pratique d'examiner l'environnement de ces entreprises et qui présente certaines similarités avec M4P:

- L'ACV considère que la tâche de développement se rapporte au changement des systèmes (perspective systémique).

Figure 34
La chaîne de valeur comme système de marché



5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

- L'ACV s'intègre au schéma M4P, le processus principal de valeur ajouté constituant la fonction essentielle, et son environnement intervenant comme règles et fonctions d'appui (Figure 34). Cependant, contrairement à de nombreuses versions d'ACV, les fonctions essentielles et les règles sont ici perçues comme parties intégrantes du système de marché - et non des éléments secondaires. [16]

De récentes avancées dans la réflexion d'ACV ont souligné l'importance dans les chaînes de valeur du pouvoir et de la gouvernance, en particulier en ce qui touche à la situation des petits producteurs. Cela est très proche de la prise en compte par M4P des règles formelles et informelles, des asymétries de pouvoir et d'information et de la nécessité de fonctions d'appui (comme le plaidoyer et les règlementations…) pour les corriger.

Cette communauté d'approche étant établie, les points suivants montrent comme MP4 peut permettre d'adapter - ou d'étendre - l'ACV:

Etendre l'analyse aux marchés interconnectés
Les solutions aux problèmes de chaîne de valeur se trouvent souvent dans les marchés interconnectés. Il peut s'agir de marchés de facteurs - foncier ou finance par exemple - comme en agriculture ou, avec l'importance croissante des connaissances et de l'information pour la compétitivité, de services - payants ou informels, intégrés dans les relations de la chaîne de valeur, par exemple. Le processus de réforme réglementaire peut lui aussi être considéré comme un «marché» politique. Il est possible d'analyser les marchés interconnectés de la chaîne de valeur avec la même grille que le marché principal, pour identifier et traiter les causes sous-jacentes (voir Note de Bonnes Pratiques 5.15: Marchés interconnectés).

Distinguer les causes des symptômes
Le défaut courant des ACV est la déconnexion entre la cartographie de la chaîne de valeur et l'analyse des contraintes essentielles. L'ACV établit toujours des cartographies mais qui n'ont qu'un caractère descriptif si elles ne constituent pas la base de l'analyse des contraintes systémiques.

Le fait de privilégier la représentation plutôt que l'analyse peut conduire à établir une «liste de souhaits d'entreprise» - sans faire la distinction entre des problèmes d'entreprise (qui ne constituent pas la première préoccupation d'un facilitateur) et leurs causes profondes (la préoccupation légitime). Les problèmes rattachés aux fonctions essentielles de tout système de marché - incluant les chaînes de valeur - ont souvent leurs causes et leurs solutions dans les fonctions d'appui et les règles. Les sous-évaluer comporte toujours le risque de s'orienter vers une analyse et une action superficielles.

Intégrer la pérennité à l'analyse
En négligeant la nécessité de pérennité, l'ACV court le risque de ne pas définir de manière suffisamment claire la direction à donner au développement futur de la chaîne de valeur. Les chaînes de valeur, comme tout autre système de marché, sont des processus multifonctions, multiacteurs. Une bonne vision d'avenir doit prendre en compte, en profondeur, les rôles que joueront les acteurs (comme le secteur privé, l'Etat et les AP) au niveau des fonctions essentielles. M4P apporte un cadre permettant de développer cette vision.

Encadrer le mode opératoire des interventions (de l'analyse à l'approche)
L'ACV est une grille d'analyse du monde, mais elle ne donne pas de lignes directrices pour l'action - le mode opératoire de l'intervention - pour surmonter les contraintes identifiées. L'analyse est utile, bien sûr, mais pour les agences et les Etats, il ne s'agit que d'un moyen pour atteindre une fin.

L'ACV s'arrête à l'analyse - c'est un outil analytique.[17] M4P guide l'analyse et l'action - cadre stratégique, bonnes pratiques, principes - pour permettre aux facilitateurs d'intervenir avec efficacité; il s'agit d'une approche globale. Si cela n'est pas bien présent à l'esprit, le danger est pour les facilitateurs de s'arrêter à des recommandations générales - telles que le besoin de mise à niveau - de l'ACV et d'agir d'une manière qui ne se traduira pas en véritable changement durable.

Pour approfondir les connaissances

- FIAS, *Moving toward competitiviness. A value chain approach,* Foreign Investment Advisory Service, Banque mondiale, Washington, 2007
- GTZ, *Value links manual,* GTZ, Allemagne, 2007
- Herr M. & Rogovsky N., *Value chain development for decent work - a guide for private sector initiatives, governments and development organizations,* ILO, Genève, 2008
- Kula O., Downing J. & Field M., *Globalisation and the small firm: an industry value chain approach to economic growth and poverty reduction*¸USAID microreport 42, Washington, 2006
- Schmitz H., *Value chain analysis for policy-makers and practitioners,* ILO, Genève, 2005

[16] Au sens strict, chaque maillon de la chaîne de valeur est en lui-même un système de marché, pouvant être analysé séparément. Cette décomposition est souvent nécessaire mais il demeure néanmoins utile de considérer l'ensemble de la chaîne de valeur comme étant un système unique.
[17] Dans ce sens, parler d'une approche par chaîne de valeur est trompeur. L'ACV apporte effectivement un cadre d'analyse, mais non un cadre permettant d'élaborer et de gérer des interventions.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.9 Comprendre les incitations

Définition et justification

Comment identifier et prendre en compte les incitations des acteurs clés du marché[18] dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'intervention.

Les incitations sont de plus en plus reconnues comme essentielles pour expliquer l'expérience du développement à ce jour et définir le potentiel de développement à l'avenir. Certaines raisons peuvent expliquer l'échec de nombreuses interventions:

- Elles émettent des hypothèses générales sur les motivations des acteurs du marché, sans descendre jusqu'aux causes sous-jacentes des comportements; par exemple, en prenant pour fait acquis que les processus de changement ont simplement besoin d'un leader, plutôt que d'analyser les multiples moteurs de changement.
- Les méthodologies qu'elles utilisent pour élaborer le programme mettent généralement l'accent sur le niveau symptomatique de l'analyse[19] et échouent à atteindre l'économie politique sous-jacente des systèmes de marché.
- Elles ne prennent pas en compte les incitations dans leur vision du fonctionnement éventuel des systèmes de marché à l'avenir.

A l'inverse, les interventions qui prennent pour ancrage la connaissance détaillée des incitations et qui veillent à s'y conformer ont montré qu'elles étaient capables de libérer effectivement la puissance des systèmes de marché.

Mode d'emploi

Quatre principales étapes sont généralement nécessaires pour prendre en compte les incitations (Figure 35).

- *Identifier les parties prenantes essentielles.* Cela inclut bien évidemment les « bénéficiaires » ciblés, mais également les groupes qui peuvent avoir un intérêt dans les résultats de l'intervention.
- *Identifier leurs intérêts.* Ils peuvent être, par exemple, favorables ou au contraire hostiles aux objectifs de l'intervention ou, plus vraisemblablement, une combinaison plus nuancée des deux.
- *Déterminer leur importance et leur influence.* Quelle est l'importance des acteurs par rapport à l'intervention et quel peut être leur impact potentiel sur ses résultats ?
- *Définir les priorités de l'action.* Considérant l'analyse précédente, qui sont les parties prenantes essentielles pour l'intervention (et quelle forme devra-t-elle prendre) ?

Figure 35
Tableau vierge des parties prenantes

Parties prenantes	Intérêts	Importance et influence	Priorités pour l'action

La prise en compte des incitations, que ce soit au travers d'un cadre formel - comme l'analyse participative des acteurs, qui comporte un système d'évaluation chiffrée - ou par le biais de processus moins formels et plus intuitifs, s'effectue toujours selon ces étapes.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Adapter l'analyse des incitations à la démarche M4P demande de prendre en compte un certain nombre de points:

The wide range of players in a market system

M4P is built on a multi-function, multi-player view of markets that also recognises their interconnected nature – the fact that one market (eg media) impinges on another (eg agriculture) – see Good Practice Note 5.15: Interconnected markets. The implication here is that interventions that seek to address underlying causes can take facilitators to a set of stakeholders seemingly a long way from where they start! For example, a problem of low productivity in agriculture might easily lead facilitators from an initial focus on, say, poor farmers to a final priority of business schools and consultants (Figure 36). Incentives need to be understood throughout these interconnections.

The importance of informal rules

La grande diversité des acteurs dans un système de marché
M4P s'appuie sur une vision multifonctions multiacteurs des marchés, dont elle reconnaît la nature interconnectée - le fait qu'un marché donné (par exemple les médias) influe sur un autre (par exemple l'agriculture) - voir Note de Bonnes Pratiques 5.15: Marchés interconnectés. Il en découle que les interventions s'attaquant aux causes profondes peuvent entraîner les facilitateurs vers une série de parties prenantes apparemment très éloignées de leur point de départ ! Un problème de faible productivité agricole par exemple peut facilement amener les facilitateurs de leur axe initial (en bref, les exploitants pauvres) à une priorité finale que seraient les écoles professionnelles et les consultants (Figure 36). Il s'agit de comprendre les incitations au travers de ces connexions.

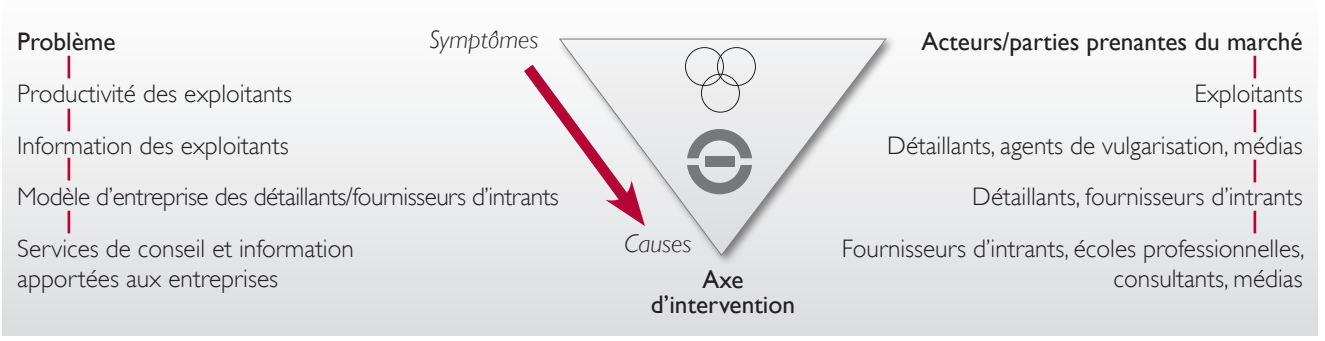
L'importance des règles informelles

Théoriquement, les acteurs du marché agissent en accord avec un cadre de règles formelles, mais en réalité, des règles informelles sont souvent plus importantes. Par exemple, les entreprises sont rarement aussi déterminées à prendre des risques et à maximiser leurs profits que ne le dit la théorie économique: bien souvent, le confort opérationnel et les objectifs de carrière l'emportent. La coopération interentreprises est souvent minée par des divergences culturelles. Les associations professionnelles répondent souvent à un amalgame de buts personnels, professionnels, politiques et altruistes. Les différents niveaux hiérarchiques d'un Etat ont des

[18] Les termes «partie prenante» et «acteur de marché» sont ici utilisés indifféremment.
[19] Voir par exemple *Using Drivers of Change to improve aid effectiveness*, DFID Briefing Paper, 2005.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Figure 36
Comprendre les incitations des divers acteurs d'un système de marché de légumes



priorités contradictoires. Il est indispensable pour adapter M4P aux divers environnements de prendre en compte ces incitations informelles.

La nature instable des forces pour le changement
La nature dynamique des systèmes de marché implique que l'importance relative des diverses influences est aussi susceptible de changer. Des problèmes, des crises, des pressions, etc. peuvent constituer des opportunités d'interventions. Par exemple, les nouvelles questions sur les liens existant entre changement climatique, prix des denrées alimentaires et responsabilité sociale des entreprises, ont toutes un impact sur les incitations des acteurs, et donc des implications pour l'axe principal des interventions. En réalité, il n'y a que peu de situations parfaitement mûres, où la confluence des facteurs constitue le scénario idéal pour les interventions, mais il arrive souvent que de nouvelles opportunités - en termes de moment et de contexte - agissent sur les incitations des acteurs. Dans ce sens, les interventions qui réussissent sont toujours opportunistes.

Placer les incitations au cœur de la planification et de la construction de vision
La matrice «qui doit faire - qui doit payer» reliant acteurs et fonctions, placée au centre de la réflexion sur la future pérennité des systèmes de marché, s'établit autour de l'évaluation du comportement souhaitable des acteurs. Les visions du futur doivent être ambitieuses mais réalistes, c'est-à-dire qu'elles doivent prendre en compte (a) ce que les acteurs peuvent faire, et (b) ce qu'ils voudront faire. En d'autres termes, l'analyse d'incitations est centrale pour l'élaboration de l'intervention, mais aussi pour la planification de l'avenir.

Pour approfondir les connaissances

- DFID, *Stakeholder participation and analysis,* DFID, Londres, 1995
- Jacobs S., *Broad reform of the business environment: drivers of success in three transition countries and lessons for South Asia,* Comité des bailleurs de fonds pour le développement de l'entreprise, Bangkok, 2006
- MacArthur J., *Stakeholder analysis in project planning: origins, applications and refinements of the method,* Project Appraisal, Vol. 12, N°4, Beech Tree Publishing, Royaume Uni, 1997

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.10 Subventionner les entreprises

Définition et justification

Comment apporter une aide financière à des entreprises, de différentes tailles, pour stimuler le changement au niveau des sociétés privées et des bénéfices durables au niveau de l'ensemble du système de marché des retombées positives.

Pour bien des agences, leur ressource principale et le type d'offre le plus facile à faire est d'apporter un soutien financier à des entreprises - par exemple en subventionnant l'essai d'un nouveau service, le développement d'un nouveau produit, l'investissement dans un nouveau processus ou la mise en relation avec une nouvelle gamme de fournisseurs. Ces subventions constituent une option évidente dans le spectre des types d'interventions possibles (Figure 37).

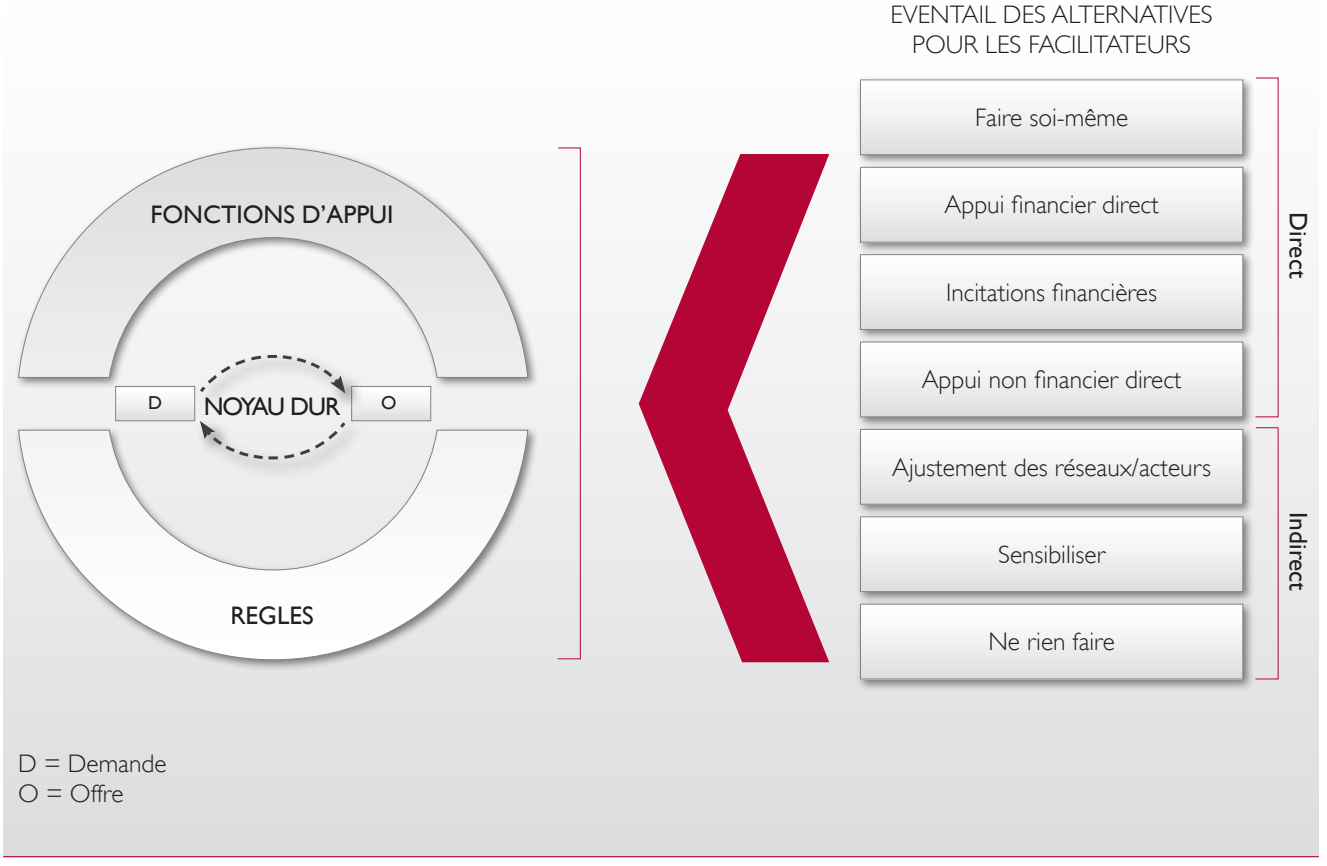
L'argument en faveur de ces subventions est qu'elles apportent une incitation directe à l'innovation pro-pauvre de l'entreprise et un coup d'envoi du processus de changement susceptible d'être adopté par d'autres. L'argument contre est qu'elles peuvent créer de grosses distorsions dans les systèmes de marché, nuisibles pour l'information et les incitations qui sont essentielles au bon fonctionnement du marché.

Mode d'emploi

Les subventions aux entreprises peuvent prendre diverses formes:

- *Des subventions de contrepartie (matching grants).* Elles visent à inciter les entreprises à recourir à des services de conseil, et s'établissent sur la base du partage des coûts entre entreprises et agences (50/50 généralement). Elles ont été largement utilisées.
- *Des subventions par voucher.* Il s'agit d'octroyer des bons à des consommateurs potentiels qui couvrent une partie définie du coût d'un bien ou d'un service (jusqu'à 100%). Elles ont été utilisées pour des services aux entreprises et largement au profit de particuliers pour des interventions dans le secteur de l'éducation ou de la santé.
- *Des subventions directes d'entreprises privées.* Elles consistent ordinairement en une prise en charge partielle du coût d'un projet, généralement en appui d'innovations ou d'investissements pro-pauvres.
- *Des subventions directes, accompagnées d'appui technique.* Offertes à des entreprises sous forme de package sur mesure, elles constituent généralement un volet d'un programme plus large de développement de marché, intégré à un processus mis en place par les facilitateurs.

Figure 37
Les subventions - option d'intervention possible pour les facilitateurs



5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Dans toutes les situations présentées plus haut, l'approche par subventions aux entreprises peut être adaptée à M4P dans le respect d'un certain nombre de facteurs:

Etre conscient des résultats d'expérience mitigés

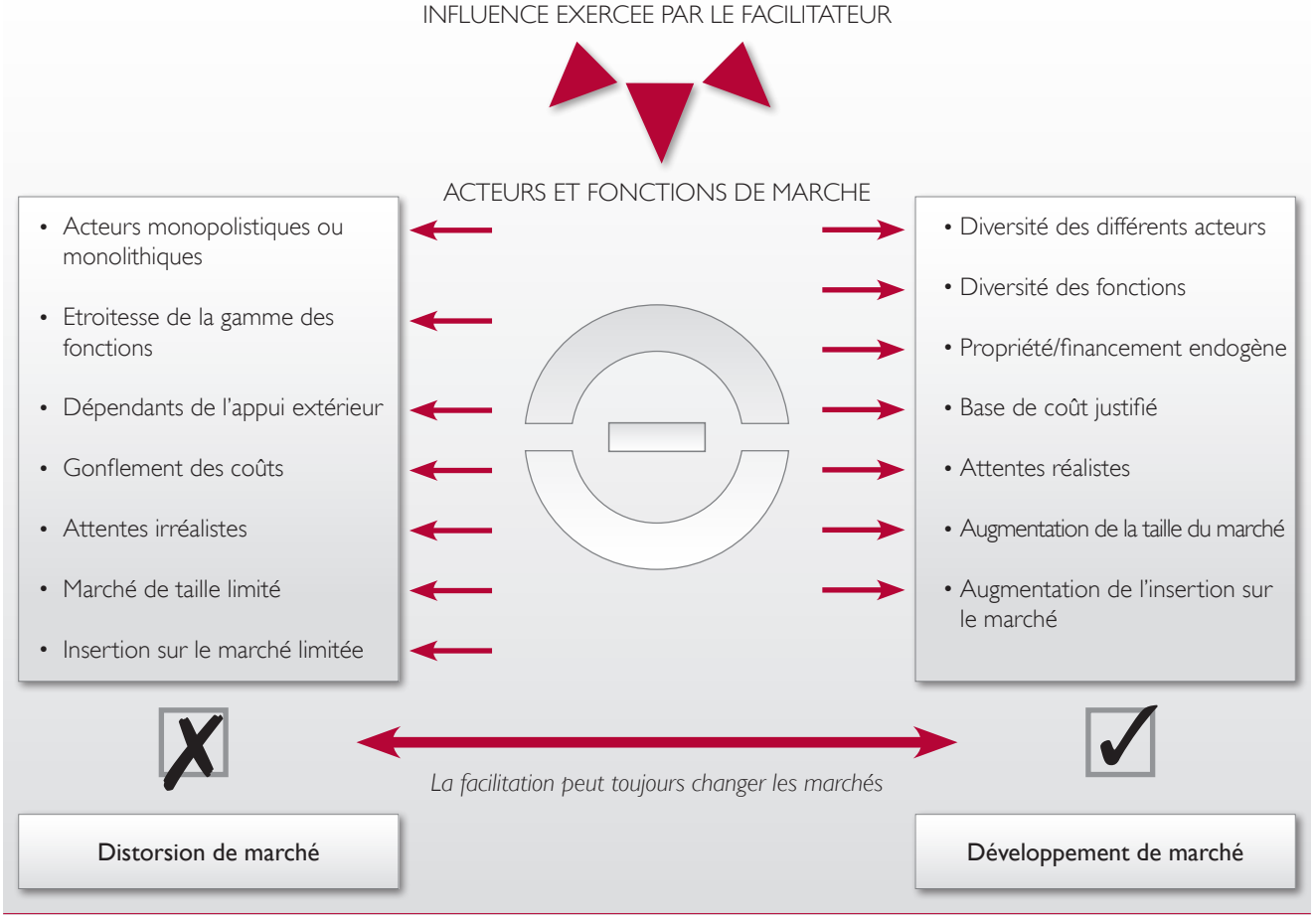
Une intervention, quelque soit sa forme, a la capacité de changer les systèmes de marché. Ce changement peut être évalué au regard d'un continuum de distorsion (négatif) ou de développement (positif) (Figure 38). Les subventions directes sont, par nature, des formes d'appui très invasives, en particulier si elles visent les fonctions essentielles du système de marché, puisqu'elles cherchent à influencer les incitations, les prix et les relations essentielles au fonctionnement du marché. Le dilemme distorsion/développement est le même, que les subventions directes soient effectuées du côté de l'offre ou du côté de la demande.

Les partisans des subventions de contrepartie, par exemple, les présentent comme intrinsèquement préférables à l'appui aux (fournisseurs de) services de conseil, parce que ces subventions renforcent la partie demande et améliorent la réactivité des fournisseurs. Cependant, subventionner les utilisateurs de services peut facilement fragiliser leur volonté à les payer au prix du marché, tout en encourageant les fournisseurs à augmenter leurs prix en considérant l'octroi de subventions. Il peut en résulter un éloignement plus considérable encore des acteurs de l'offre et de la demande.

Axer les subventions sur les contraintes systémiques

Selon un principe de base de M4P, les subventions (comme toute autre intervention) doivent s'attaquer aux causes de la mauvaise performance du marché vis-à-vis des pauvres (ou aux contraintes systémiques). Les problèmes que rencontre une entreprise ne relèvent pas nécessairement tous de contraintes systémiques - ils sont souvent attribuables à des facteurs internes (par exemple les attitudes et les ambitions des dirigeants/propriétaires). Le soutien par subvention, parfois en réponse à des comportements réflexes ou aux besoins exprimés des entreprises, peut facilement considérer problèmes et solutions sous l'angle uniquement financier. En cela, il ne s'attaque qu'aux symptômes et ignore les causes - erreur fatale pour toute intervention. Par exemple, une subvention de contrepartie ou des programmes par voucher admettent implicitement que les problèmes relèvent des incitations et de l'information: si les contraintes se situent davantage au niveau des capacités de offre, ou de l'offre elle-même, elles ne seront pas directement affectées par les aides.

Figure 38
Le continuum développement/distorsion


INFLUENCE EXERCEE PAR LE FACILITATEUR
ACTEURS ET FONCTIONS DE MARCHE
• Acteurs monopolistiques ou monolithiques
• Etroitesse de la gamme des fonctions
• Dépendants de l'appui extérieur
• Gonflement des coûts
• Attentes irréalistes
• Marché de taille limité
• Insertion sur le marché limitée
• Diversité des différents acteurs
• Diversité des fonctions
• Propriété/financement endogène
• Base de coût justifié
• Attentes réalistes
• Augmentation de la taille du marché
• Augmentation de l'insertion sur le marché
La facilitation peut toujours changer les marchés
Distorsion de marché
Développement de marché

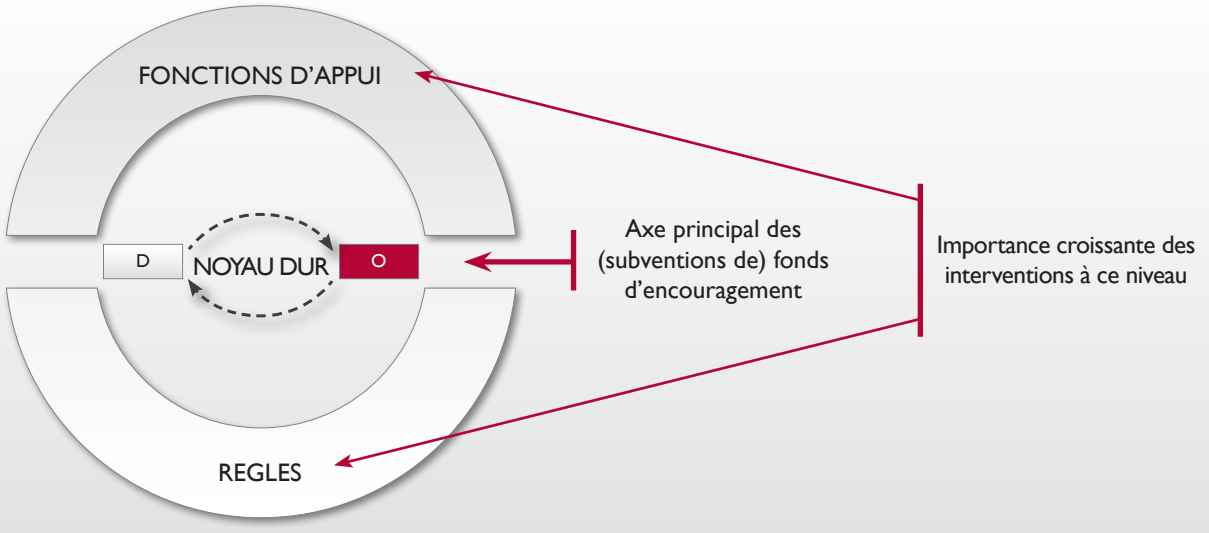
5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Construire d'autres interventions autour des mécanismes de subventions pour générer un changement de marché par crowding-in
Les subventions aux entreprises peuvent à elles seules induire un changement, mais sans une volonté d'y ajouter un complément, les résultats positifs du changement peuvent être accaparés par le seul bénéficiaire de la subvention. Pour finir, les subventions d'entreprises ayant un impact négatif sur la concurrence ne sont pas dans l'intérêt des pauvres[20]. Agir pour un changement général - au-delà du bénéficiaire immédiat - peut demander un certain nombre d'étapes. Dans certains cas, la « rumeur » générée par l'appui initial peut générer d'autres activités de marché. Dans d'autres cas, les interventions cherchant à stimuler le changement au niveau de l'information, des services et des attitudes, etc. peuvent s'avérer nécessaires et réclamer elles aussi des subventions, mais en combinaison avec d'autres. Les Fonds d'encouragement (Challenge Funds), par exemple, n'étaient au départ que des mécanismes de subvention, mais il y est de plus en plus reconnu la nécessité d'appuyer également le changement systémique global (Figure 39).

L'importance et la durée jouent un rôle !
La règle générale est que plus les subventions sont importantes et de longue durée, et plus elles sont susceptibles de créer des distorsions. Plutôt que de générer des changements de comportements, elles incitent les acteurs du marché à rechercher plus de subventions. Cependant, dans d'autres situations, vouloir à tout prix la vérité des coûts n'est pas justifié. Par exemple, dans des collaborations d'entreprise pilote, l'important est que l'accord « marche » - à partir du moment où ces subventions, par nature, sont définies comme temporaires et destinées à stimuler une autre activité.

Les mécanismes de subventions dans un objectif de pérennité
Dans la plupart des situations, les subventions doivent être envisagées comme des interventions temporaires, ayant pour objectif un changement durable. Cependant, dans certaines circonstances, les subventions au bénéfice de particuliers peuvent apparaître comme des caractéristiques justifiées d'un système de marché. Dans le domaine de la santé et de l'éducation, par exemple, présentant un intérêt public évident, il peut être fait usage des vouchers pour réorienter l'offre vers la demande. Dans ces situations, où la perspective à long terme du marché est un financement public continu, l'analyse de pérennité doit évaluer si le financement pourra être assuré par les gouvernements locaux.

Figure 39
Evolution de l'axe des fonds d'encouragement



D = Demande
O = Offre

Pour approfondir les connaissances

- Christensen C. & Raynor M., *The innovator's solution,* HBS Press, Cambridge, 2003
- Comité des bailleurs de fonds pour le développement de l'entreprise, *Business development services for small enterprises: principles for donor intervention,* 2001, www.bdsknowledge.org

[20] Les subventions destinées uniquement aux opérations d'une compagnie, n'ayant pas vocation à stimuler un changement généralisé ne sont que peu de valeur pour M4P.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.11 Guider les processus participatifs

Définition et justification

Comment se servir des approches participatives, généralement utilisées dans le développement local et communautaire, en les rendant plus cohérentes avec la démarche M4P.

Les avantages potentiels d'approches de développement plus participatives sont bien connus. En principe, ils permettent de mieux cibler les interventions, de favoriser l'appropriation locale du processus et de renforcer l'impact et la pérennité Cependant, les approches participatives «classiques» sont souvent critiquées pour (a) confondre les moyens (la participation) et les fins (impact), (b) rester superficielles et (c) le manque d'efficacité des mécanismes « quasi-démocratiques » mis en place. Comment M4P peut aider à faire un meilleur usage de ces approches, en évitant leurs caractéristiques négatives?

How does it work?

Les approches participatives se déroulent ordinairement en quatre phases, consistant la plupart du temps à mener une série d'ateliers et à utiliser d'autres outils participatifs:

• *Mise en place.* Cela peut inclure la formation de facilitateurs locaux, l'évaluation initiale du secteur ciblé, la mise en réseau des parties prenantes locales et la tenue d'ateliers introductifs permettant de comprendre les opportunités et les contraintes.

• *Enquête.* Axée sur les groupes de discussion, les entrevues et d'autres méthodes participatives impliquant les acteurs, pour une évaluation approfondie des opportunités, des contraintes (FFOM) et des avantages compétitifs locaux.

• *Analyse.* Evaluation des données de l'enquête au cours d'un atelier de planification et formulation d'interventions répondant aux besoins et présentant des garanties de retours rapides.

• *Mise en œuvre.* Présentation des propositions à la communauté concernée, définition des priorités au travers de processus de planification participatifs, désignation des groupes de pilotage assurant le suivi de la mise en œuvre.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

L'adaptation des approches participatives demande de prendre en compte un certain nombre de facteurs:

Faire coïncider les approches participatives avec le diagnostic de marché et le processus de mise en œuvre (et non l'inverse)

Comme le montre la figure 40, M4P et approches participatives ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre. Les cadres essentiels permettant de comprendre les pauvres - pour la sélection de marché et l'analyse, par exemple - peuvent servir d'outils diagnostics dans la phase initiale des processus participatifs. Cependant, il est important que la participation serve le processus diagnostique et qu'elle soit considérée comme un moyen d'assurer la fin: un fonctionnement plus efficace et inclusif des systèmes de marché. Il s'agit là d'une forme de participation plus concrète et compréhensible. Par exemple, la mise en place d'organisations communautaires de base (OdB) ou de groupes de pilotage comme points de départ systématique - approche courante - ne correspond à aucun processus fonctionnel M4P. Dans bien des situations, il est plus utile de prendre contact avec des personnes clés et des associations/groupes déjà existant(e)s.

Pallier le manque de rigueur de l'analyse participative

Les processus participatifs ne sont souvent utiles que pour définir les besoins des pauvres - les symptômes. Mais les pauvres n'ont généralement qu'une perception vague des contraintes systémiques qui en font la base. Comprendre les systèmes de marché auxquels participent les pauvres réclame des agences qu'elles dépassent les frontières de la communauté - les limites des perceptions qu'ont les pauvres - et parlent à d'autres acteurs du marché - par exemple, des acheteurs, des fournisseurs, les pouvoirs publics, les fournisseurs de services, etc.

Il s'agit donc d'introduire dans l'approche participative une expertise technique qui mènera à des interventions s'attaquant aux contraintes systémiques. Il n'est pas nécessaire de ne confier le processus qu'à de seuls experts - il peut inclure des mesures le rendant plus lisible pour les groupes cibles. Cependant, les agences doivent comprendre que ce les approches participatives offrent va au-delà d'un simple processus - il s'agit aussi d'idées, de connaissances et de ressources.

Aller des résultats immédiats au changement systémique

Les processus participatifs recherchent souvent des résultats immédiats et visibles qui motivent les acteurs locaux à faire face à de nouveaux défis, plus exigeants. Il est malheureusement rare que ceux-ci mènent à des solutions durables s'attaquant aux contraintes systémiques; au contraire, cela crée plutôt une dépendance envers l'aide extérieure. Gérer cette dichotomie entre l'attente de résultats immédiats, souvent suscitée par les processus participatifs et la nécessité de s'attaquer aux contraintes sous-jacentes, est un défi essentiel de la mise en œuvre. En substance, cela signifier de trouver un équilibre entre tactiques opérationnelles et objectifs stratégiques. Planifier l'obtention de résultats immédiats est souvent une priorité opérationnelle - et peut servir de plateforme pour une orientation plus stratégique vers les causes sous-jacentes. Cet équilibre peut être obtenu avec une participation adéquate, créant les bonnes attentes chez les acteurs du marché.

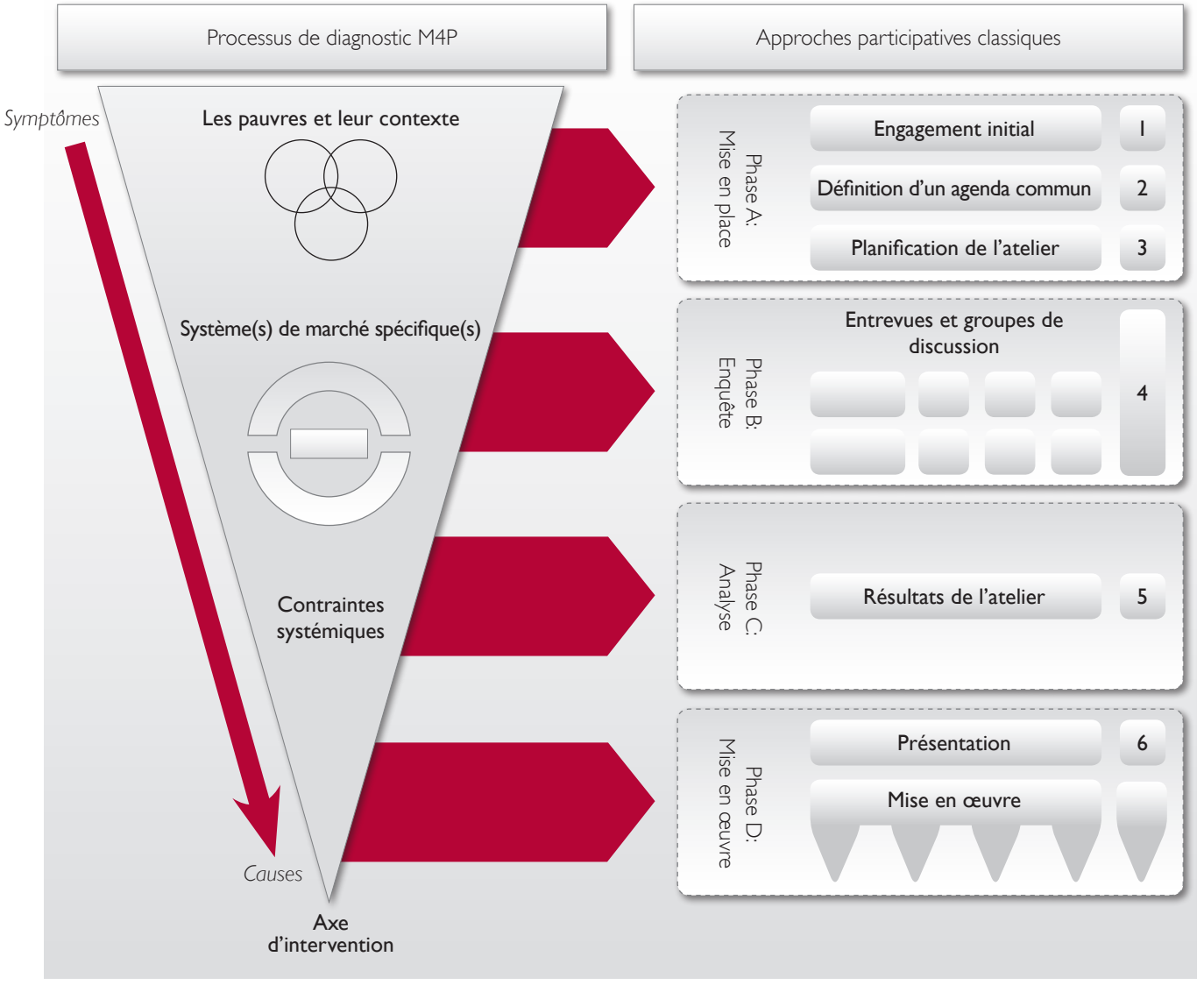
Passer des tests pilotes au crowding-in

Les approches participatives sont, par nature, restreintes à une zone géographique (il existe des limites pratiques au nombre possible de participants) et ont donc un rayon d'action limité. Cependant, elles peuvent être utiles pour orienter les

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

interventions dans la bonne direction. Des interventions pilotes relativement intensives, sur une échelle réduite, identifiant les contraintes essentielles et les points déclencheurs de changement, peuvent constituer une base pour (a) créer une vision du marché futur et (b) susciter de l'intérêt pour le crowding-in de nouvelles activités.

Figure 40
Approches participatives et diagnostic du système de marché[21]



Pour approfondir les connaissances

- Albu M., "Comparing M4P and SLA frameworks - complementarities, divergences and synergies", in *Making markets for the poor - market development and sustainable livelihoods - a comparative assessment,* The Springfield Centre, DDC, 2008
- Herr M., *Local value chain development (local-VCD) - a guide,* International Labour Organisation (ILO), Enterprise for Pro-Poor Growth project (www.entergrowth.com), Sri Lanka, 2008
- Meyer-Stamer J., *Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA) - effectively launching local development initiatives,* Mesopartner, Duisburg, Allemagne, 2003

[21] La partie droite de la Figure 40 est empruntée au cadre de procédure PACA (Meyer-Stamer, 2003).

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.12 Analyse des moyens d'existence

Définition et justification

Comment utiliser l'Approche des Moyens d'Existence Durable (AMED) pour affiner la compréhension de la situation des pauvres dans les systèmes de marché et permettre une meilleure élaboration des programmes M4P.

M4P part d'une compréhension détaillée des pauvres. Cependant, des critiques se sont parfois élevées pour reprocher à M4P de ne pas répondre à cette exigence («partir des pauvres») avec suffisamment de rigueur. En particulier, certains l'ont considérée comme une approche d'analyse verticale (de haut en bas), accordant trop d'importance à l'échange, monétaire et économique, plutôt qu'aux moyens de développer les multiples stratégies des pauvres pour assurer leurs moyens d'existence.

Par ailleurs, l'AMED est souvent critiquée pour sa compréhension restreinte du système de marché général dont les pauvres et leurs communautés font partie. L'importance qu'elle accorde aux processus participatifs fait qu'elle a parfois tendance à évaluer les symptômes plutôt que les contraintes systémiques sous-jacentes. De ce fait, sa valeur, en tant qu'approche d'intervention, apparaît limitée.

Cependant, l'AMED peut s'avérer utile, non en tant qu'approche d'intervention, mais comme cadre analytique permettant de mieux comprendre le contexte des moyens d'existence des pauvres comme appartenant au système de marché.

Mode d'emploi

L'AMED part de l'idée que le fait de placer les pauvres et leurs moyens d'existence au centre du développement va accroître l'efficacité et la pérennité sociale des interventions. Elle cherche à mieux comprendre les atouts des personnes (actifs ou dotations en capital) et la manière dont elles les convertissent en moyens d'existence positifs. Si les méthodologies varient, elles sont toutes basées sur des critères communs, formant le cadre AMED:

- Les actifs des personnes, dont elles tirent des résultats positifs en termes de moyens d'existence, sont au centre de ce cadre. Il ne s'agit pas seulement de ressources financières, mais aussi d'actifs présentant des dimensions sociales, humaines, naturelles, physique et même psychologiques/spirituelles (représentées graphiquement par des schémas tel que le pentagone des ressources).
- La manière dont les gens entrent et sortent de la pauvreté relie ces actifs aux stratégies adoptées pour obtenir les moyens d'existence qu'ils espèrent.
- L'accumulation des actifs personnels, les choix stratégiques et les résultats obtenus sont influencés de manière déterminante par de puissants facteurs externes (contexte de vulnérabilité).

L'AMED envisage des scénarios dans lesquels les personnes et les communautés parviennent à mieux préserver ou renforcer les actifs dont elles dépendent pour leur subsistance (autonomisation), à absorber et surmonter stress et chocs (réactivité), et à assurer des ressources aux générations futures (pérennité). La participation devient un moyen important pour atteindre cet objectif.

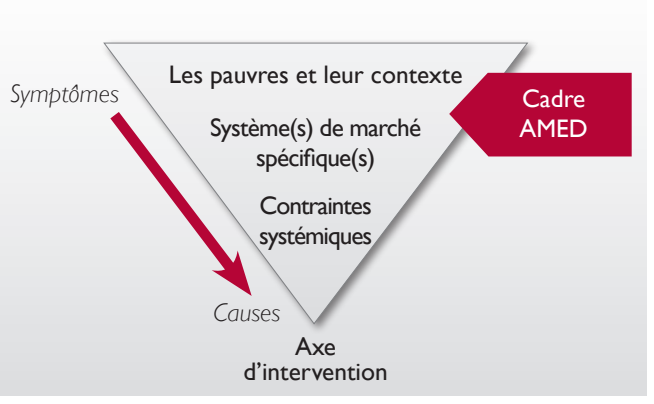
Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Trois facteurs sont particulièrement importants pour intégrer l'AMED - avec son diagnostic participatif caractéristique, centré sur les actifs des ménages, des familles et des communautés - aux programmes M4P de manière constructive:

L'implication des pauvres avec le monde extérieur

Même si le cadre AMED présente des limites évidentes pour comprendre l'environnement extérieur - le système de marché général - il peut apporter un éclairage utile sur les perceptions que les pauvres ont du monde « global » et comment ils interagissent avec les autres acteurs du marché. Cela peut être particulièrement profitable pour comprendre les pauvres et leur contexte dans la première étape du processus diagnostique de M4P (Figure 41) - par exemple, pour comprendre la manière dont les pauvres perçoivent les prestataires de services, les raisons expliquant pourquoi ils utilisent ou n'utilisent pas ces services et les comparaisons pouvant être faites avec les sources informelles.

Figure 41
Cadre AMED et processus diagnostique de marché



Dynamique intra-ménages

L'AMED peut constituer une fenêtre ouvrant sur des groupes particuliers, au sein des ménages - par exemple les femmes et les enfants. Ils peuvent, les uns et les autres, être impliqués dans l'économie et les processus sociaux généraux de manières différentes de la réponse « générique » du ménage.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Certains types d'activités économiques seront par exemple plus accessibles aux femmes (et vice-versa) et les revenus des ménages peuvent profiter différemment aux membres de la famille en termes d'éducation, de santé, et de participation à la décision.

Dynamiques de communauté et de groupe

En tant qu'approche axée sur la participation communautaire et l'autonomisation, l'AMED peut apporter un éclairage intéressant sur les interactions entre membres de la communauté. Ceci est particulièrement important, par exemple lorsqu'il s'agit de comprendre les mécanismes de connaissances et de diffusion de l'information au sein des communautés et des groupes cibles (par exemple, les échanges de connaissances sur des techniques culturales entre exploitants agricoles) ou l'allocation des ressources (par exemple, la répartition des terres entre location ou métayage). Les agences ont connu des succès mitigés lorsqu'ils ont essayé de rassembler les pauvres en groupes - et les regroupements échouent souvent, s'il n'y pas d'intérêts partagés. Cependant, il y existe bien des situations, dans les zones rurales, où la logique de collaboration est irréfutable - par exemple, en termes d'accès aux services techniques ou aux services de marché, pour l'agriculture, ou lorsqu'il s'agit d'agir adéquatement sur des organismes publics. Pour assurer l'efficacité d'une telle collaboration, il faut partir des incitations et des relations du groupe.

L'AMED, comme moyen d'analyse, peut être utile à M4P. Le plus grand défi est pour l'AMED de s'attaquer aux contraintes systémiques plutôt qu'aux symptômes des problèmes apparaissant au niveau de la communauté et des ménages. Pour cela, il est nécessaire d'y intégrer les cadres et les processus présentés dans ce Guide.

Pour approfondir les connaissances

- Albu M., "Comparing M4P and SLA frameworks - complementarities, divergences and synergies", in *Making markets for the poor - market development and sustainable livelihoods - a comparative assessment,* The Springfield Centre, DDC, 2008
- DFID, *Sustainable livelihoods guidance sheets,* DFID, Londres, 2001
- Dorward & al., *Critical linkages: livelihoods, markets and institutions,* Communication présentée au Séminaire *Supporting institutions, evolving livelihoods,* Bradford Centre for International Development, Royaume Uni, 2002

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.13 Système de gestion des connaissances

Définition et justification

Un système de gestion interne, développé dans les programmes M4P et utilisé principalement pour promouvoir des industries plus compétitives et inclusives. Le principe est de mettre régulièrement en comparaison les changements observés et ceux escomptés en termes d'incitations, de relations et de capacités de marché et cela à deux étapes différentes d'un processus planifié de changement systémique:

- *Des transactions aux relations.* Les interventions ont-elles favorisé le développement d'interactions plus productives entre acteurs du marché - transformant des transactions uniques en relations commerciales prolongées basées sur des flux d'échanges impliquant acquisition de savoirs/innovation et avantages partagés?
- *Passer à l'échelle supérieure/se désengager.* Voit-on de plus en plus clairement que davantage d'acteurs s'approprient le processus de changement et cette appropriation se traduit-elle par une modification significative des normes/règles qui suscitera le développement du marché et permettra aux facilitateurs de passer à l'échelle supérieure, puis de se désengager ?

La facilitation, pour être efficace, doit partir d'une organisation apte à lire et à réagir aux signaux du marché local. Cela aide à bien comprendre la fine ligne de démarcation séparant facilitation et direction du changement, et à saisir et utiliser les connaissances indiquant si les interventions progressent dans la bonne direction et à un rythme satisfaisant.

Mode d'emploi

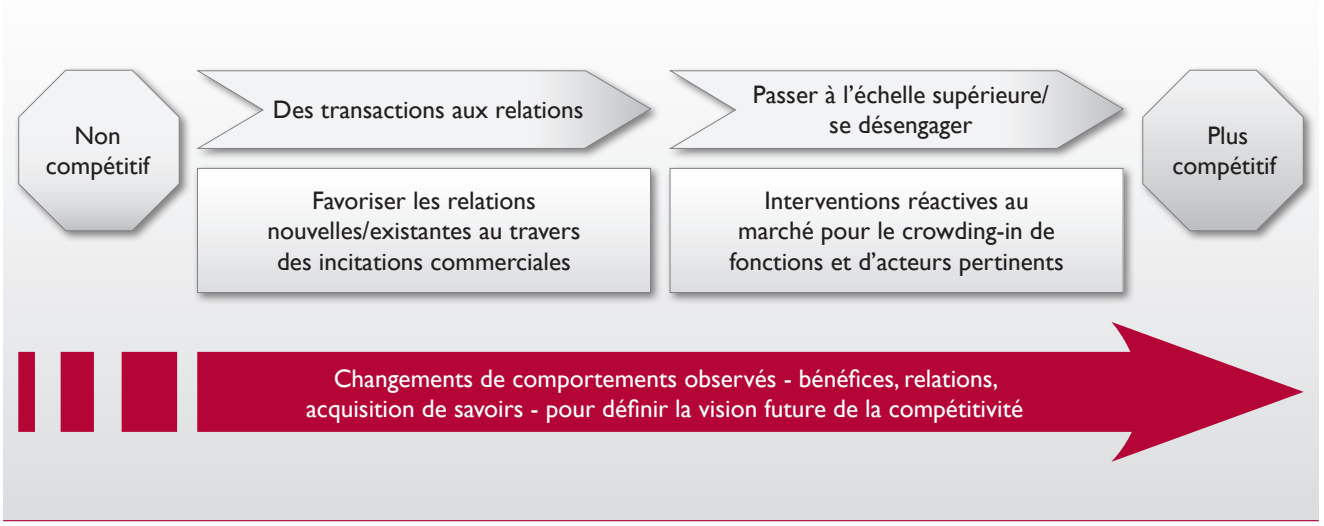
Le système de gestion des connaissances s'effectue en deux étapes essentielles:

- *Planifier le processus sectoriel*[22]. Un système de gestion des connaissances commence par planifier les étapes des changements espérés, tout au long du processus menant à une vision de compétitivité (Figure 42). Les observations proviennent d'analyses locales et internationales des modes de comportements performants dans des secteurs compétitifs et sont ensuite appliquées au contexte du marché/secteur local. Les observations du processus constituent une référence permettant au facilitateur de comparer les résultats obtenus et les attentes, et donc de déterminer la direction et le rythme de la progression.

- *Mettre en place un système de gestion des connaissances.* Ce système de gestion est nécessaire pour analyser par comparaison la manière dont les acteurs du marché réagissent aux opportunités et aux menaces catalysées par les interventions. Il y a, bien sûr, d'autres facteurs potentiels qui peuvent changer et entraîner une modification des incitations et des comportements. Pour faire face à cette complexité, un projet est amené à constamment comparer les données d'observation avec les projections escomptées, afin d'évaluer les différences de nuances et déterminer si/quand les interventions doivent être modifiées (Figure 43).

L'utilité du système de gestion des connaissances dépend de la capacité du projet à comprendre aussi bien les connaissances tacites (les représentations mentales d'un individu), que les connaissances explicites (établies par un document ou une présentation). Il est également essentiel d'avoir confiance dans l'information recueillie, pour s'assurer de sa pertinence dans une marge d'erreur raisonnable.

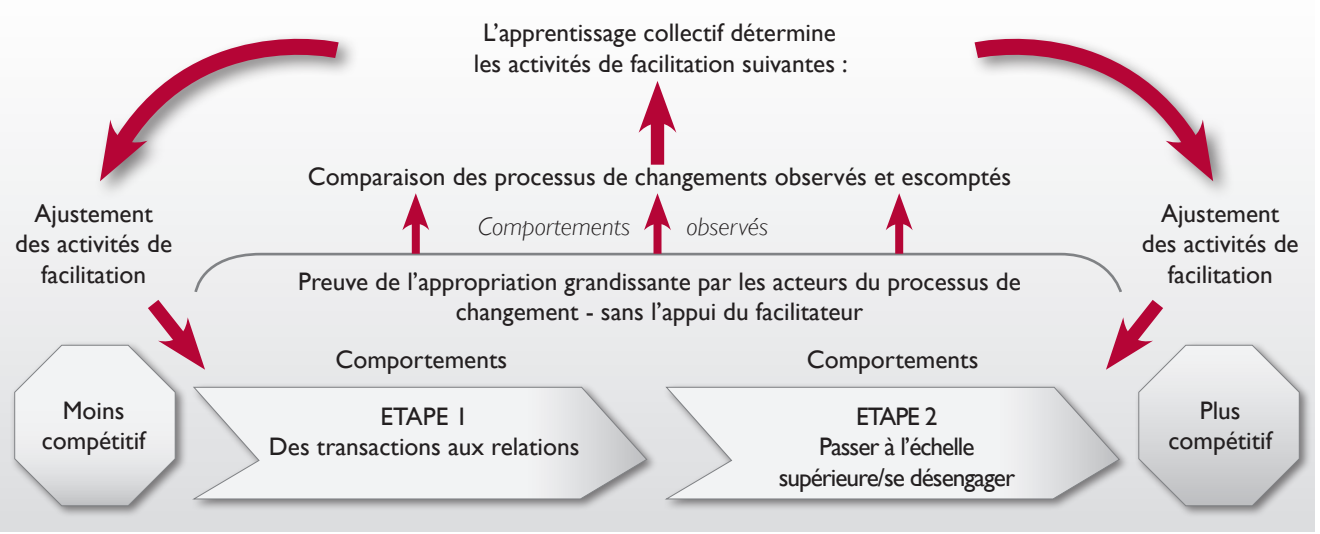
Figure 42
Processus sectoriel


Non compétitif
Des transactions aux relations
Passer à l'échelle supérieure/ se désengager
Plus compétitif
Favoriser les relations nouvelles/existantes au travers des incitations commerciales
Interventions réactives au marché pour le crowding-in de fonctions et d'acteurs pertinents
Changements de comportements observés - bénéfices, relations, acquisition de savoirs - pour définir la vision future de la compétitivité

[22] La voie industrielle est très voisine de celle du crowding-in, présentée à la section 3D de ce Guide.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Figure 43
Le processus de gestion de connaissances



Plusieurs méthodes qualitatives peuvent être utilisées pour capter les *connaissances tacites:*

- Une culture opérationnelle de partage de connaissances ou d'acquisition de savoirs - avec des incitations appropriées (bonifications ou gratifications) - encourage les membres de l'équipe à partager l'information et à s'interroger sur la raison d'être des interventions.
- Des réunions d'équipe régulières encouragent le partage d'expériences, font ressortir success stories et acquisitions de savoir et appuient les nouvelles manières de répondre aux défis.
- Développer les échanges initiés par l'équipe favorise l'appropriation et la pression sociale en faveur du partage et de l'utilisation de l'information pour de meilleures performances.
- Des ateliers participatifs d'acquisition de savoirs, rassemblant de petits groupes, sont efficaces pour développer les connaissances et intensifier l'interaction entre les membres.

La *saisie de données explicites* peut s'effectuer à plusieurs niveaux, pour assurer l'intégration de cette information dans les rapports intermédiaires:

- Rapports de suivi mensuels, sur une série d'indicateurs quantifiables - investissements, contrats, événements promotionnels, ventes. Ils montrent si les changements de comportements sont effectifs et sont dorénavant intégrés pour les entreprises pilotes et d'autres acteurs du marché.
- Rapports trimestriels et annuels. Ils synthétisent les données de suivi mensuelles et les comparent avec les données de performance du marché général, collectées nationalement.
- Une évaluation interne, biannuelle (plus ou moins précise) permet un niveau d'évaluation d'attribution crédible, pouvant guider les décisions stratégiques du projet.

N'utiliser qu'un seul indicateur ou qu'une seule source d'information n'est pas suffisant pour guider les décisions, dans des marchés complexes et évolutifs. La combinaison de diverses sources/méthodes de mesure de données tacites et explicites permet de croiser les informations pour en garantir la qualité et l'opportunité pour la prise de décisions.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Pour mettre en place un système de gestion de connaissances, il est nécessaire de garder à l'esprit deux facteurs:

Une facilitation efficace de système de marché est une gestion efficace des connaissances

Pour favoriser avec succès le changement de marché, les agences doivent comprendre les processus d'adoption et de crowding-in des acteurs locaux, et s'y ajuster. Les déclencheurs qui provoquent des modifications sociales, changeant à leur tour les normes comportementales, sont dynamiques et interviennent rarement en douceur et de manière prévisible. Ceci a des incidences sur la gestion de projets, à la fois dans le système de marché, avec les acteurs, et en dehors, avec les bailleurs.

L'efficacité de la facilitation est fortement dépendante de la culture de gestion et des capacités de l'agence à faire remonter l'information depuis la base, vers la direction, pour ensuite la faire redescendre vers le terrain. Il est crucial que l'autonomie de l'équipe de facilitation soit assurée par des connaissances et des compétences leur permettant de remplir ce rôle, elle-même étant fortement liée à l'appropriation par les membres de l'équipe des objectifs de changement systémique et de l'approche mise en place par l'agence.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Gestion des connaissances pour la prise de décision

A tout moment, les facilitateurs se trouvent positionnés en divers points du processus de changement (pénétration du marché/ sortie de marché/re-pénétration) et dans divers rôles (directs/ indirects/position active d'attente). Les connaissances remontant du système les aident à faire face aux défis d'intervention, tout au long du processus. Par exemple:

- Cette intervention favorisera-t-elle une plus grande compétitivité au niveau systémique ?
- Est-elle menée de manière à impliquer de nouveaux acteurs locaux, qui en seront responsables ?
- Quel rôle et quelle intensité le facilitateur doit donner à l'aide ?
- Le facilitateur sera-t-il en mesure de mener l'intervention à terme, dans les limites de ressources et de temps imparties ?

Pour approfondir les connaissances

- Bear M. & Field M., "Managing the process of change: usual frameworks for M4P implementers", *Enterprise Development & Microfinance,* Vol.19 n°1, Juin 2008

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.14 Logique d'impact d'intervention

Définition et justification

Comment utiliser les logiques d'impact comme outils de planification et de gestion d'interventions spécifiques, en cohérence avec le cadre stratégique global M4P.

Les programmes M4P doivent pouvoir s'appuyer sur une méthode crédible et pratique de planification, pour veiller à garder leurs actions en cohérence avec les objectifs généraux et à en évaluer la performance. Les logiques d'impact sont une méthode de planification d'interventions relevant de la logique générale du développement de marché.

Les outils classiques de planification de programmes, comme les cadres logiques, s'ils sont utiles pour établir la clarté stratégique (cf. Note 5.4), sont souvent insuffisamment détaillés pour avoir une valeur opérationnelle. Les logiques d'impact viennent les compléter et répondent à deux besoins pratiques[23]:

- Utilisées pour la planification interne, elles montrent comment les interventions spécifiques s'intègrent au contexte stratégique global et comment les changements du système de marché ont des répercussions sur la croissance et l'accès.
- Utilisées pour des besoins de compte-rendu externes, elles aident à étayer l'attribution plausible entre interventions et objectifs globaux.

Mode d'emploi

Développer des logiques d'impact se déroule en sept étapes:

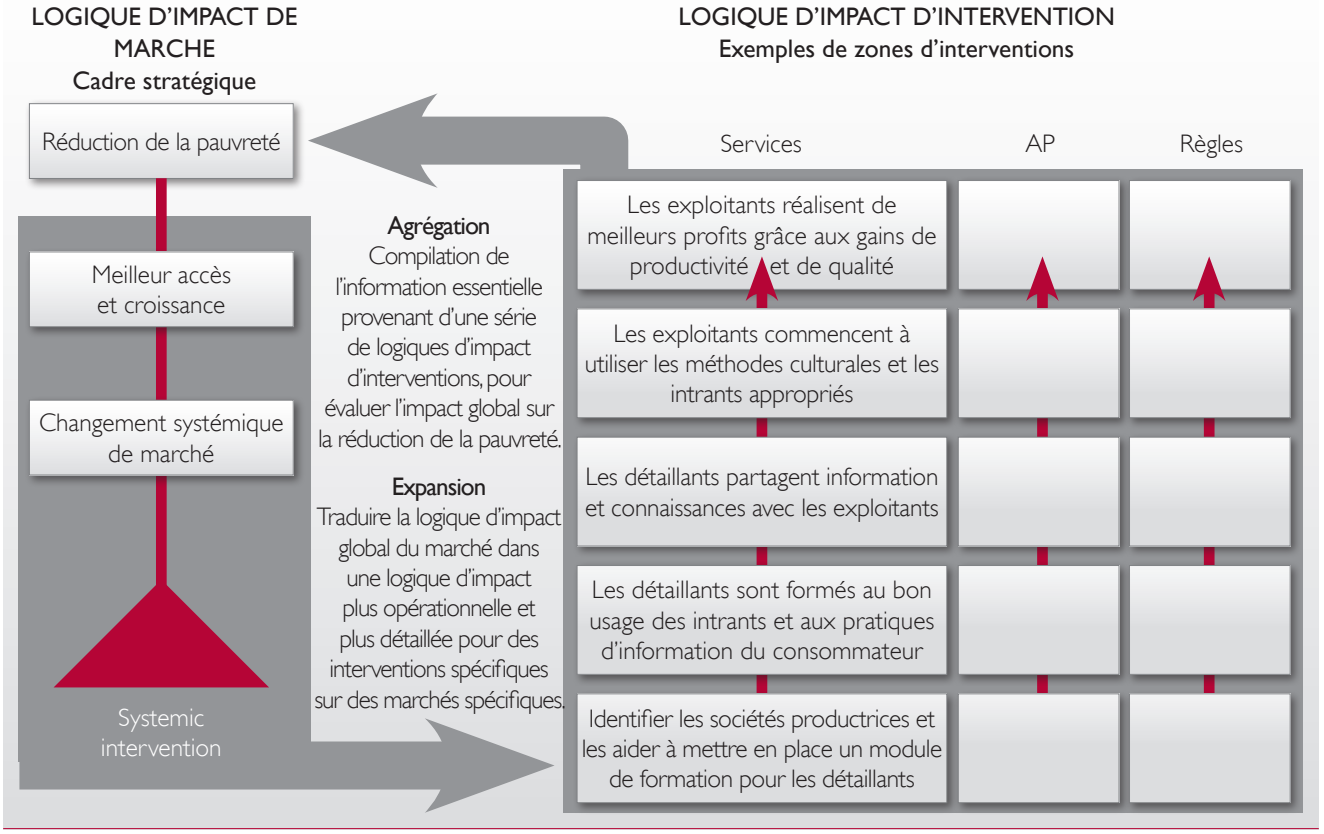
Définir la logique d'impact global du marché

Les logiques d'impact doivent s'inscrire dans le contexte du cadre stratégique global - qui englobe la logique du marché. La logique d'impact du marché, en elle-même, n'est donc pas suffisante pour guider des interventions spécifiques, d'où la nécessité des logiques d'impact d'interventions, appliquées aux changements plus précis et plus immédiats « en deça » du cadre stratégique.

Déterminer l'enchaînement logique des causes et des effets d'interventions spécifiques

Découper la logique d'impact globale du marché en étapes opérationnelles plus détaillées suppose que des actions prennent en charge les diverses contraintes du marché - par exemple, en relation avec les services des AP et le changement réglementaire. À chaque intervention correspond une chaîne logique particulière qui relie les activités aux résultats attendus en termes de changement systémique, de croissance et d'accès (la Figure 44 en présente un exemple).

Figure 44
Logiques d'impact d'intervention et logique globale de marché


LOGIQUE D'IMPACT DE MARCHE
Cadre stratégique
Réduction de la pauvreté
Meilleur accès et croissance
Changement systémique de marché
Systemic intervention
Agrégation
Compilation de l'information essentielle provenant d'une série de logiques d'impact d'interventions, pour évaluer l'impact global sur la réduction de la pauvreté.
Expansion
Traduire la logique d'impact global du marché dans une logique d'impact plus opérationnelle et plus détaillée pour des interventions spécifiques sur des marchés spécifiques.
LOGIQUE D'IMPACT D'INTERVENTION
Exemples de zones d'interventions
Services
AP
Règles
Les exploitants réalisent de meilleurs profits grâce aux gains de productivité et de qualité
Les exploitants commencent à utiliser les méthodes culturales et les intrants appropriés
Les détaillants partagent information et connaissances avec les exploitants
Les détaillants sont formés au bon usage des intrants et aux pratiques d'information du consommateur
Identifier les sociétés productrices et les aider à mettre en place un module de formation pour les détaillants

[23] La section 3E présente les logiques d'impact en relation avec le SE. Ici, l'accent est mis sur leur caractère d'outil de planification et leurs liens avec le cadre stratégique global de M4P.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Veiller à ce que les liens de causalité constituant chaque logique d'impact soient réalistes
Les connexions établies entre certaines activités et leurs répercussions immédiates sur le système de marché, puis sur la croissance et l'accès des pauvres doivent être plausibles.

Utiliser les logiques d'impact pour le SE
Il s'agit de sélectionner les bons indicateurs et les impacts attendus (prévisions) à chaque niveau de changement. Diverses méthodes de collecte d'information peuvent alors permettre d'évaluer la progression à partir de ces indicateurs.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

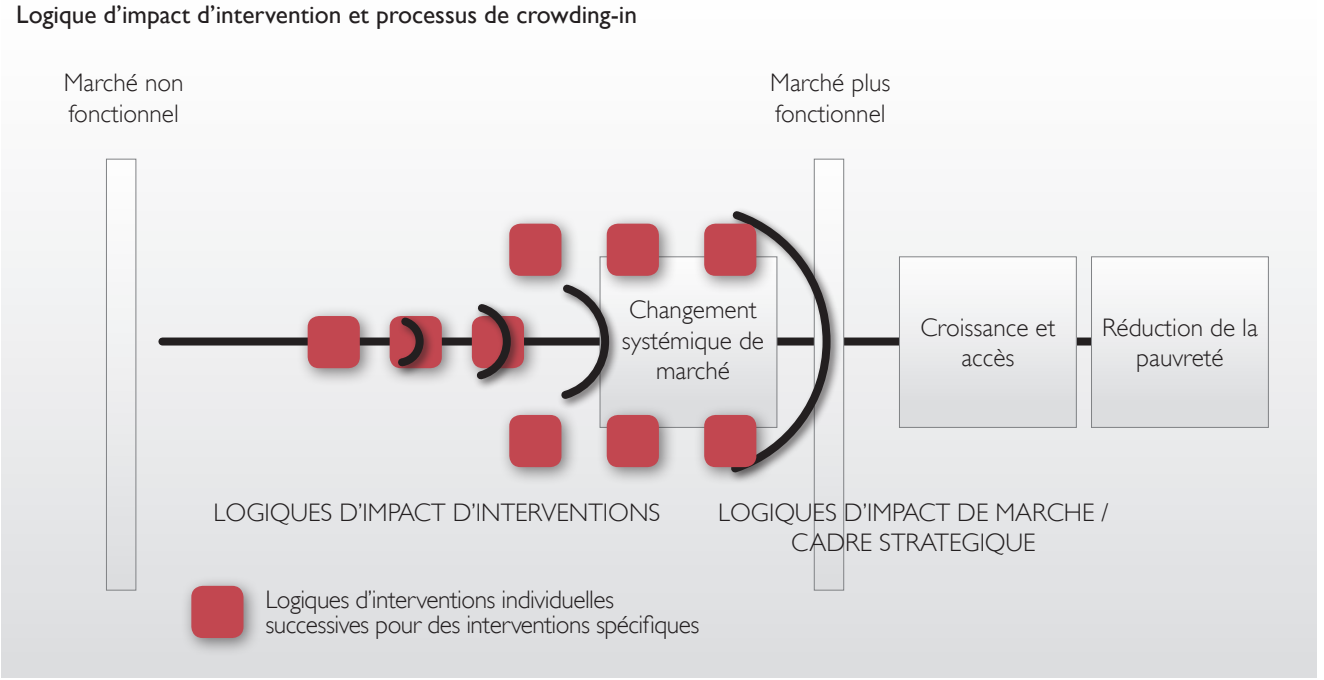
Axée sur les systèmes
Les logiques d'impact détaillent les changements s'appliquant au système de marché (la priorité), puis à la croissance et à l'accès - c'est-à-dire qu'elles assignent un sens précis au changement systémique. Elles évitent de «se perdre» dans la recherche du lien existant entre interventions spécifiques et objectif global de réduction de la pauvreté.

L'objectif de réduction de la pauvreté sera atteint avec la sélection de marchés présentant effectivement des opportunités de croissance et d'accès et la justesse de l'analyse sur les contraintes systémiques qui empêchent les pauvres d'y participer pleinement. Prises toutes ensemble, les interventions contribuent toutes à cet objectif de réduction de la pauvreté.[24]

Axée sur le concret
Quoique les logiques d'impact aient aussi une utilité externe - étayer le compte-rendu aux bailleurs - elles remplissent d'abord une fonction de gestion et de planification. Elles doivent refléter, sous une forme pratique, la manière dont les administrateurs et les équipes de projets voient se dérouler le changement. Indicateurs et hypothèses doivent donc s'ancrer dans une projection du déroulement du changement systémique qui soit claire et être «adoptés» par les administrateurs.

Lien avec le processus de crowding-in
En établissant les logiques d'impact, les facilitateurs doivent montrer comment les interventions se rattachent au changement systémique et aux autres cadres M4P qui s'y rapportent. Les logiques d'impact peuvent par exemple aider les facilitateurs à réfléchir aux rôles et aux incitations des acteurs de marché (qui fait quoi - et pourquoi) et au processus vers le crowding-in (en veillant à l'intégration d'autres acteurs et fonctions au processus de développement de marché - voir Figure 45).

Figure 45
Logique d'impact d'intervention et processus de crowding-in


Marché non fonctionnel
Marché plus fonctionnel
Changement systémique de marché
Croissance et accès
Réduction de la pauvreté
LOGIQUES D'IMPACT D'INTERVENTIONS
LOGIQUES D'IMPACT DE MARCHE / CADRE STRATEGIQUE
Logiques d'interventions individuelles successives pour des interventions spécifiques

Pour approfondir les connaissances

- Katalyst, Impact *management system manual - a guide to monitoring impact assessment and reporting,* Dhaka, Bangladesh, 2008
- Team Technologies, *The logframe handbook: a logical framework approach to project cycle management,* Banque mondiale, Washington, USA, 2001

[24] La relation entre logique de marché et logique d'intervention est comparable à celle distinguant les cadres logiques de programme des cadres logiques de projet, parfois désignés par le terme de «cadres logiques intégrés».

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.15 Marchés interconnectés

Définition et justification

Comment comprendre la relation - l'interconnexion - entre différents systèmes de marché dans le processus d'analyse de marché et d'intervention.

Les marchés n'existent pas en vase clos - acteurs, fonctions, relations et transactions s'enchevêtrent. Les marchés interconnectés correspondent à des systèmes de marché qui, tout en étant eux-mêmes des marchés à part entière, constituent les fonctions d'appui ou les règles d'autres systèmes de marché.

Il en découle que, lorsque les programmes M4P progressent dans l'identification des contraintes sous-jacentes, ils découvrent souvent que les causes et l'axe prioritaire de leurs interventions se trouvent dans des marchés différents, apparemment éloignés de ceux dans lesquels ils ont commencé.

Si la complexité des marchés interconnectés est parfois dérangeante, elle ne fait que refléter la complexité du «monde réel».[25] De plus, en prenant en compte les marchés interconnectés, les facilitateurs ont la possibilité d'augmenter l'échelle et la pérennité de leurs interventions. Les agences doivent donc être capables de comprendre et d'agir sur cette réalité.

Mode d'emploi

Comprendre et intervenir dans des marchés interconnectés est un processus itératif comportant un certain nombre d'étapes:

Comprendre le système de marché initial

Le point de départ est la compréhension des éléments clés du système de marché constituant l'axe d'intérêt immédiat (marché 1 dans la Figure 46) en se concentrant, comme dans toute situation M4P, sur les fonctions et les acteurs qui présentent une sous-performance générale et empêchent les pauvres de participer pleinement à ces marchés. Les causes sous-jacentes des problèmes affectant le noyau dur (les fonctions essentielles) relèvent généralement des fonctions d'appui et des règles.

Aller des contraintes clés au «nouveau» système de marché

Les fonctions d'appui/règles ayant été identifiées comme étant les principales contraintes du marché initial constituent le noyau dur (fonctions essentielles) du nouveau système de marché. Quelque soit cette contrainte - formation, finance, semences, informations, réglementations, etc. - elle peut être considérée comme le noyau dur du nouveau marché (marché 2). Autour de ce noyau dur, émergent d'autres fonctions d'appui et d'autres règles. D'autres acteurs apparaissent aussi dans le champ de vision, responsables de la performance des diverses fonctions et règles du marché interconnecté.

Comprendre les contraintes clés du marché interconnecté

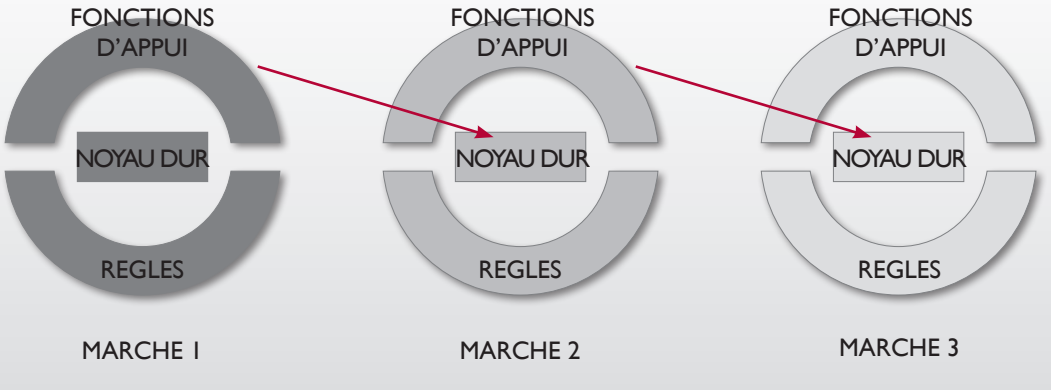
Le système du marché interconnecté est maintenant le sujet d'une analyse de marché, s'inscrivant dans les mêmes cadres que ceux du marché 1, et s'intéressant aux fonctions d'appui et aux règles, aux rôles et aux incitations des acteurs de ce marché.

Répéter le processus si nécessaire

Les étapes 2 et 3 peuvent être répétées si nécessaire, le programme M4P progressant ainsi d'un marché à un autre (marché 3 et au-delà).

Deux brefs exemples, différents, viennent illustrer en pratique les marchés interconnectés. Les problèmes du financement des petites entreprises (Marché 1) sont souvent liés à la qualité des états financiers de l'entreprise et des propositions présentées aux fournisseurs, ce qui est une fonction des services comptables (marché 2) - où les faibles niveaux de transactions peuvent s'expliquer par un certain nombre de facteurs, incluant des règlementations inappropriées pesant sur les petites entreprises (marché 3). Second exemple: les faibles niveaux de revenus des exploitants agricoles (marché 1) peuvent s'expliquer en partie par la faible productivité, due à la mauvaise qualité des semences (marché 2) qui, à son tour, peut être causée par le manque de coordination du marché et la faiblesse de l'information (marché 3) ne permettant pas aux acheteurs et aux producteurs de faire des choix sur des critères de qualité.

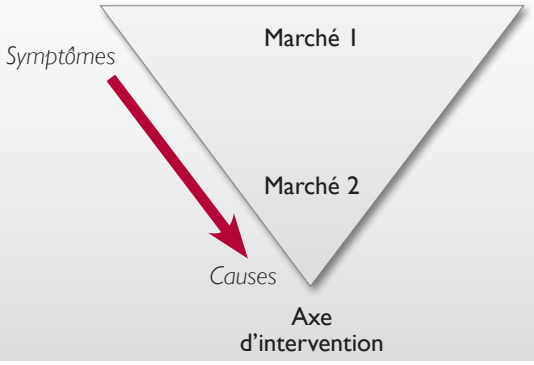
Figure 46
Marchés interconnectés



[25] Les facilitateurs se leurrent eux-mêmes s'ils nient - d'une manière ou d'une autre - l'existence de ces marchés interconnectés !

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Figure 47
Marchés interconnectés dans le processus de diagnostic



Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Comprendre l'interconnexion entre des systèmes de marché demande de prendre en compte plusieurs facteurs:

Situer les marchés interconnectés dans le processus diagnostique de marché

La principale motivation des programmes pour se déplacer d'un marché à un autre est d'axer leurs interventions sur les causes, non sur les symptômes. Les programmes M4P se trouvent ainsi souvent amenés à intervenir sur des marchés qui n'ont apparemment aucun lien avec le marché où se situent les pauvres - mais dans le contexte du processus diagnostique, la connexion est claire (Figure 47).

Se servir des marchés interconnectés pour augmenter l'impact et la pérennité

En se déplaçant d'un marché à l'autre, les programmes développent leur potentiel à provoquer un impact à grande échelle. La Figure 48 vient illustrer ce point, sur un exemple où les faibles revenus des paysans s'expliquent par de mauvaises pratiques. Considérant la limitation des ressources, former directement ces exploitants ne peut avoir qu'un impact et une pérennité limités. Remontant d'une cause, d'un marché et d'une gamme potentielle d'interventions à un(e) autre (marchés 2, 3 et 4), et travailler directement avec d'autres acteurs - les détaillants, les formateurs des détaillants (les fournisseurs), les prestataires de services, etc. - présente de meilleures perspectives, en termes d'influence, d'échelle et de pérennité

Rassembler analyse et actions

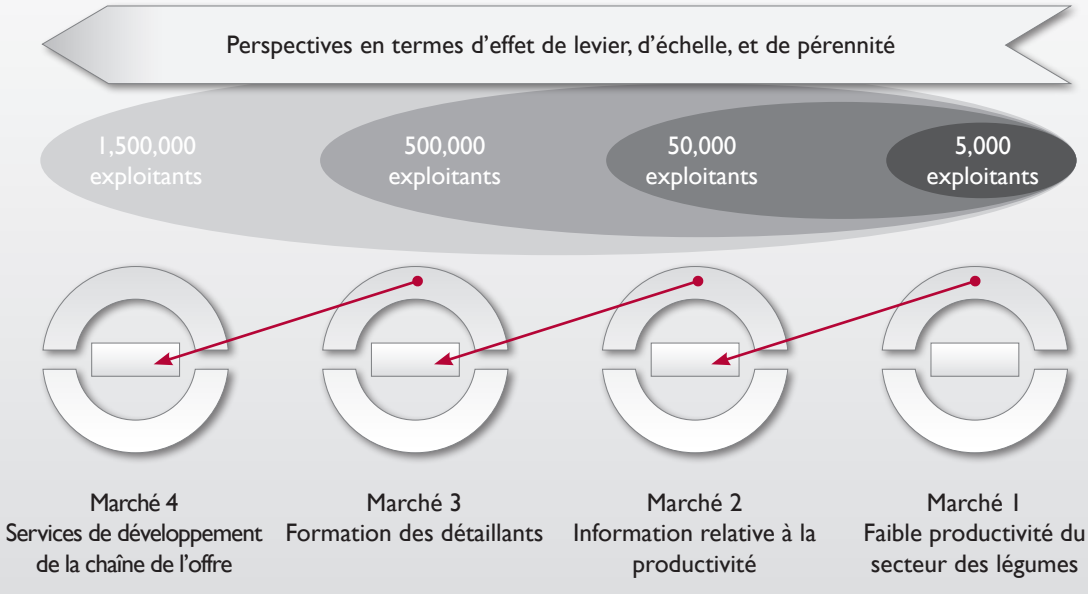
La compréhension des marchés interconnectés n'est pas seulement un processus analytique, mais est à mettre en relation avec une action concrète. En pratique, l'analyse et l'action sont entrelacées. Le processus d'intervention permet aux facilitateurs, tout en assurant l'impact, d'apprendre comment aller plus loin, en leur apportant une plateforme de connaissances et de réseaux plus développés. Les programmes commencent souvent avec des opérations de petite envergure, mais ils peuvent remonter plus haut, en réorientant leurs interventions sur les marchés interconnectés afin d'augmenter l'effet d'impact.

Balance ambition with pragmatism

Dans ce contexte, la question qui est souvent posée est combien de fois les programmes M4P devront répéter ce processus itératif, de passer d'un marché à l'autre. Jusqu'où faut-il aller ? Bien qu'il n'y ait pas pour cela de réponse définitive, le principe est que les facilitateurs ont à trouver un juste équilibre entre deux facteurs:

- Leur capacité et leurs ressources (ce qu'ils peuvent faire)
- Leur ambition (ce qu'ils veulent faire).

Figure 48
Augmenter l'impact par des interventions dans les marchés interconnectés



5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.16 Stimuler la demande

Définition et justification

Comment stimuler la demande sur des marchés faibles, avec des idées, des pratiques ou des produits nouveaux, en particulier par le biais des techniques de marketing social.

La «faiblesse» de marché peut se manifester par une série de contraintes. Du côté de l'offre, les fournisseurs peuvent manquer d'esprit d'initiative et de compétences pour innover et apporter aux consommateurs une offre appropriée. Et les interventions ont souvent à s'attaquer en premier lieu à ces problèmes.

Cependant, les marchés faibles présentent souvent d'évidentes contraintes au niveau de la demande. Il y a souvent une déficience constatée dans la volonté des consommateurs à modifier leur comportement ou leur connaissance des bénéfices éventuels d'un changement de comportement et des façons d'en changer. Dans une situation idéale, la demande provoque le changement au niveau de l'offre, aussi est-il ici particulièrement important d'intervenir.[26]

Il est possible de stimuler la demande par diverses approches (Figure 49[27]). L'une des plus importante est le marketing social. Cela consiste à adopter les principes du marketing (commercial) pour «vendre» des idées, des attitudes et des comportements, non pas au profit de l'initiateur du marketing mais dans un objectif de développement général. En substance, il s'agit d'améliorer les connaissances et l'information dans les systèmes de marché pour permettre aux consommateurs d'apprendre, de prendre des décisions mieux informées et de changer.

Le marketing social a été largement utilisé dans le développement des systèmes de santé mais aussi dans d'autres sphères comme les services aux entreprises.

Mode d'emploi

Les facilitateurs qui se servent du marketing social pour stimuler la demande dans des marchés faibles doivent respecter un certain nombre d'étapes.

Comprendre le message à communiquer

Comme dans toute campagne marketing, il faut bien définir la nature du message devant être communiqué. En particulier, les bénéfices potentiels du changement - par exemple, essayer un nouveau service - et les raisons d'appuyer ce message doivent être clairs.

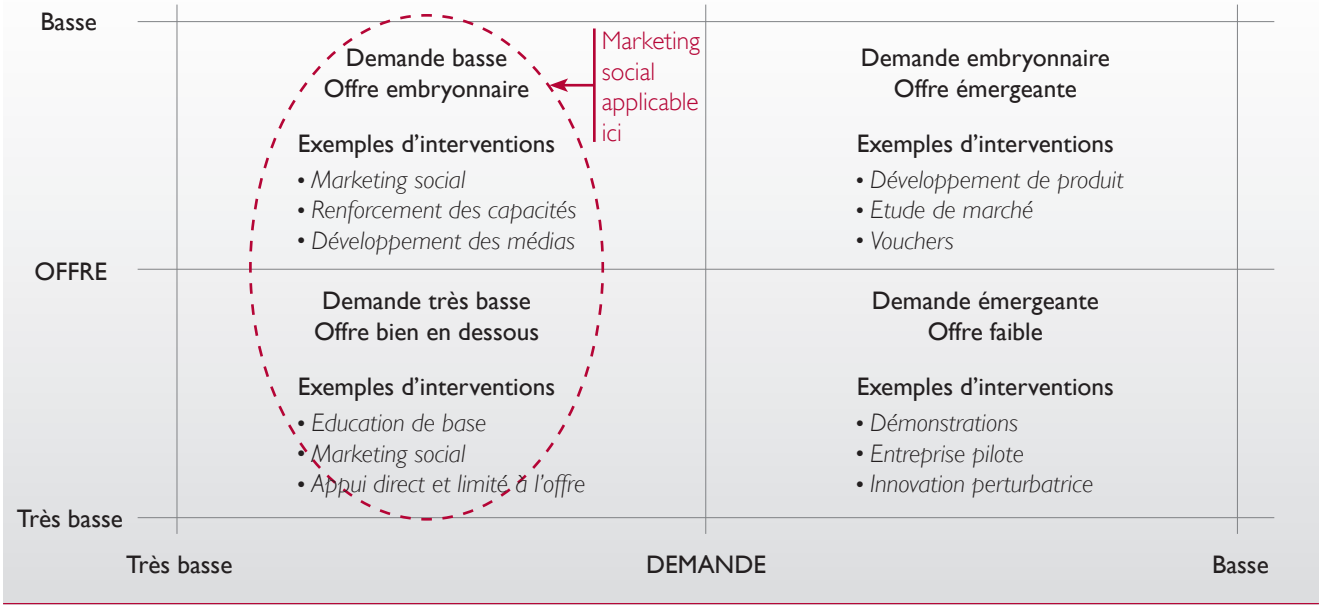
Préciser le public à atteindre

Les campagnes marketing doivent identifier clairement le(s) public(s) - du côté de la demande - qu'elles veulent atteindre et s'appuyer sur une bonne compréhension de ses perceptions actuelles.

Choisir les bons médias

Le média le plus adéquat différera selon les publics. Dans bien des pays africains, la radio est la mieux placée dans d'autres, il peut s'agir de la télévision ou de la presse écrite. Dans la plupart des marchés de niche, il peut exister des journaux spécialisés. Combiner plusieurs médias est souvent nécessaire.

Figure 49
Exemples d'options de marketing social dans divers contextes de marché



[26] Il ne faut cependant pas considérer que les fournisseurs sont passifs dans les systèmes de marché; ils constituent souvent une source de changement déterminante.
[27] D'après les éléments développés par Jim Tomecko, dans son Programme de formation Making Markets Work, financé par le Centre Springfield.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Définir précisément les indicateurs
L'objectif final du marketing social est d'accroître la demande (c'est-à-dire de changer les comportements), mais sa préoccupation plus immédiate est d'améliorer la conscientisation des gens et de faire changer leurs perceptions. Il faut développer ici des indicateurs permettant d'évaluer ces caractéristiques - le risque est sinon de faire du marketing social à fond perdu avec peu de retours sur investissement

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

Un certain nombre de facteurs est à prendre en considération pour utiliser le marketing social à bon escient.

Trouver un juste milieu entre objectif individuel (étroit) et objectif de développement (général)
Le marketing social vient souvent accompagner d'autres interventions stimulant l'offre, par exemple pour lancer un nouveau service. Il faut alors trouver un bon équilibre entre les bénéfices qu'en tirera le fournisseur (sensibilisation à son existence et au service qu'il offre) et ceux du marché en tant que tel (sensibilisation au service, en général). Il n'y a pas de doute que si la campagne est axée sur le fournisseur - «version fabricant», selon le terme utilisé dans le marketing social des systèmes de santé - il peut en monopoliser les bénéfices, au détriment du marché global (plus important). Néanmoins, il faut aussi que les partenaires organisationnels en retirent suffisamment de bénéfices.

Insister sur les avantages tangibles du changement
Les messages doivent être présentés sous une forme et dans une langue compréhensibles pour les consommateurs. Notamment, il faut souligner fortement les raisons objectives (preuves à l'appui) de la nécessité de changer et éviter à tout prix «le jargon du développement» ! Il est donc important d'identifier et de travailler avec des sociétés de marketing et de communication expérimentées. Au vu de l'expérience, une gestion active de ces contractants - en particulier au niveau de la compréhension de la nature de la tâche - est nécessaire.

Ne pas labéliser «projet de développement»
Si certains fournisseurs peuvent penser gagner de la crédibilité en mettant en avant une liaison avec un facilitateur, inscrire un nouveau produit/service dans le cadre d'une initiative de développement risque de créer une dépendance, plutôt que générer un comportement de marché «normal».

Etre clair sur la manière dont cela s'inscrit dans le changement systémique
L'innovation, le calcul de risque, l'éducation des consommateurs et le développement d'un nouveau produit sont tous des éléments nécessaires et permanents de systèmes de marché dynamiques et durables: il ne s'agit pas d'activités isolées. Il y a de solides arguments pour utiliser le marketing social de manière plus générique dans des interventions s'attaquant aux contraintes de marché (essentiellement appuyées sur l'information). Cependant, l'intervention ne doit pas empiéter sur le rôle des acteurs du marché.

Ne pas se servir du marketing social pour fragiliser le développement des médias
Le développement de bien des systèmes de marché est souvent fragilisé par la faiblesse des marchés de médias. Les développer pour qu'ils soient plus innovants, diversifiés et réactifs peut aider à corriger la faiblesse de l'information dans de nombreux marchés, en particulier par la mise en avant d'idées et de pratiques nouvelles. «Acheter», par le marketing social, une meilleure conscientisation du consommateur comporte le risque de désengager les médias de leur rôle potentiel de fournisseurs d'information. Lorsque les ressources le permettent, les facilitateurs doivent chercher à construire des marchés de média comme moyens de résorber les contraintes de l'information sur un plan générique.

Pour approfondir les connaissances

• Weinreich N., *Hands-on social marketing: a step-by-step guide,* Sage Publications, USA, 1999

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.17 Anatomie d'une transaction

Définition et justification

Un outil pour comprendre les facteurs initiaux expliquant les dynamiques et la nature des transactions au niveau des fonctions essentielles d'un système de marché.

Les marchés qui fonctionnent efficacement pour les personnes défavorisées et pauvres présentent:

- des niveaux de transactions élevés - échange entre consommateur (demande) et fournisseur (offre);
- des niveaux d'inclusion élevés - une proportion significative de pauvres impliqués, du côté de la demande ou de l'offre.[28]

Comprendre les transactions - en particulier lorsque les niveaux de transaction sont faibles - est un premier pas crucial pour évaluer les marchés et identifier les contraintes sous-jacentes. Cet outil offre un moyen de mieux comprendre les dynamiques - ou l'anatomie - des transactions des marchés.

Mode d'emploi

Dans tout système de marché, l'échange offre/demande s'effectue correctement si un certain nombre de facteurs sont réunis.

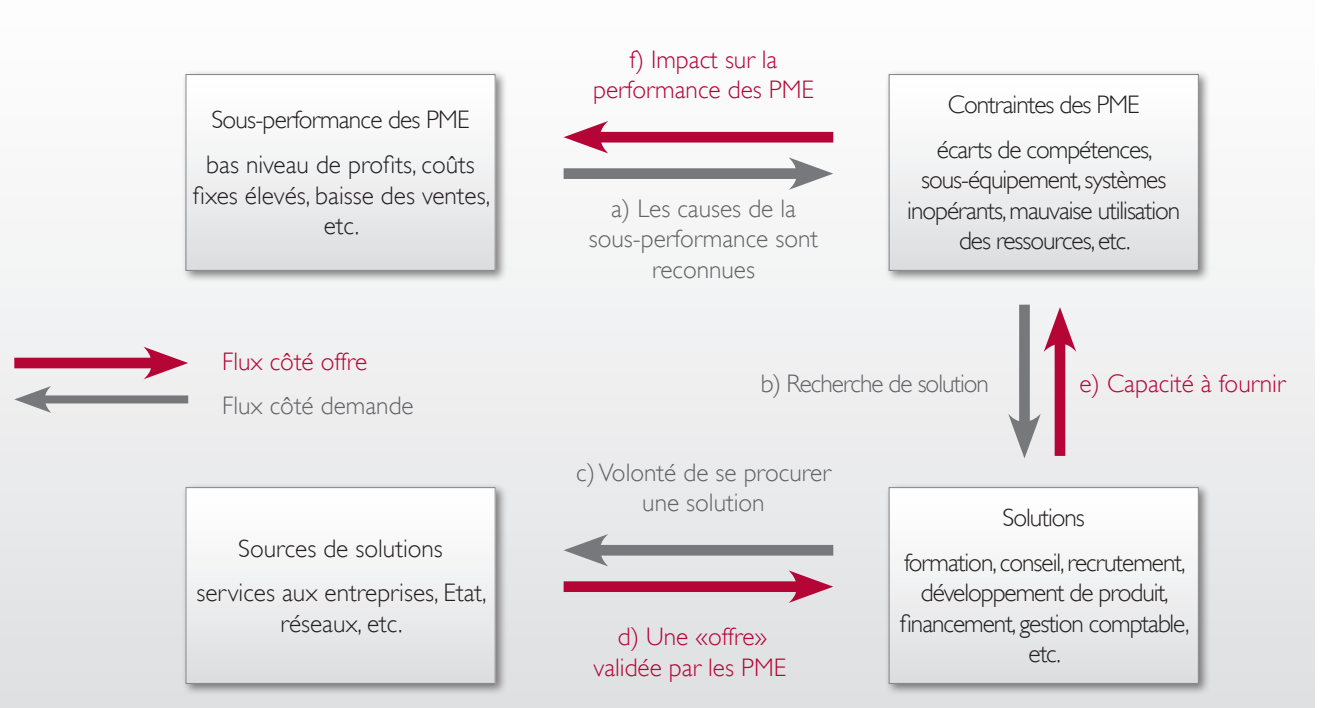
À la lumière de la Figure 50, prenant l'exemple de petites entreprises confrontées au problème de sous-performance et des services pouvant aider à le résoudre[29], les transactions, dans la perspective de la demande (→), réussissent quand:

a) Les PME peuvent identifier les causes immédiates de leur manque de performance - compétences, processus, finance, produits, etc.
b) Les PME peuvent identifier des solutions potentielles - services, équipement, information, etc.
c) Les PME ont la volonté de se procurer ces solutions en s'adressant aux fournisseurs adéquats - prestataires de services aux entreprises, réseaux informels, etc.

Dans la perspective de l'offre (→), les transactions réussissent quand:

d) Les fournisseurs peuvent développer et proposer une «offre» que valident les PME - un contrat global accessible et adapté aux besoins des PME.
e) Les fournisseurs sont capables d'assurer l'offre - les PME ayant été contactées, ils ont la capacité technique d'apporter aux PME de quoi améliorer leur performance.

Figure 50
L'anatomie de la transaction (dans un marché de services aux PME)


Sous-performance des PME
bas niveau de profits, coûts fixes élevés, baisse des ventes, etc.
f) Impact sur la performance des PME
a) Les causes de la sous-performance sont reconnues
Contraintes des PME
écarts de compétences, sous-équipement, systèmes inopérants, mauvaise utilisation des ressources, etc.
Flux côté offre
Flux côté demande
b) Recherche de solution
e) Capacité à fournir
c) Volonté de se procurer une solution
d) Une «offre» validée par les PME
Sources de solutions
services aux entreprises, Etat, réseaux, etc.
Solutions
formation, conseil, recrutement, développement de produit, financement, gestion comptable, etc.

[28] En fait, les bénéfices viennent souvent indirectement des marchés interconnectés. Par exemple, les pauvres peuvent ne pas être directement impliqués dans des marchés d'intrants agricoles plus fonctionnels - mais ils en profitent en tant que salariés agricoles (marchés du travail).
[29] Cet outil peut cependant être appliqué à n'importe quel contexte de marché.

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Si les facteurs (a) - (e) sont réunis, les avantages vont revenir en dernier lieu aux PME (f).

Si, par suite, il n'y a **toujours pas** d'activité de transaction forte, il faut en tirer deux conclusions. Tout d'abord, il existe un certain nombre de contraintes à mettre en relation avec:

- Les consommateurs - ils s'avèrent incapables d'identifier la cause de leur sous-performance et ne sont pas désireux d'agir pour y changer quelque chose.
- Les fournisseurs - ils ne peuvent présenter une offre qui réponde aux besoins des consommateurs et n'ont pas la capacité de l'assurer.

Dans un second temps, les interventions doivent logiquement se concentrer sur ces contraintes.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

L'utilisation de l'outil d'anatomie de transaction doit respecter un certain nombre d'étapes.

Le considérer comme un premier pas

Identifier les causes immédiates du faible niveau de transactions est une étape nécessaire pour comprendre tout système de marché - et donner une première indication sur ce que doit être l'axe majeure de l'intervention. Pour certains marchés, il peut être judicieux d'avoir recours à différents outils d'étude de consommateurs pour affiner l'analyse - par exemple, la perspective du côté de la demande peut donner lieu à un examen plus poussé de la conscience, de la compréhension et de l'image que les consommateurs ont du produit. Quelle que soit la complexité des méthodes utilisées, le processus global de compréhension des systèmes de marché peut être essentiellement vu comme un questionnement continu sur le «pourquoi?» - et cet outil constitue un bon point de départ pour cela.

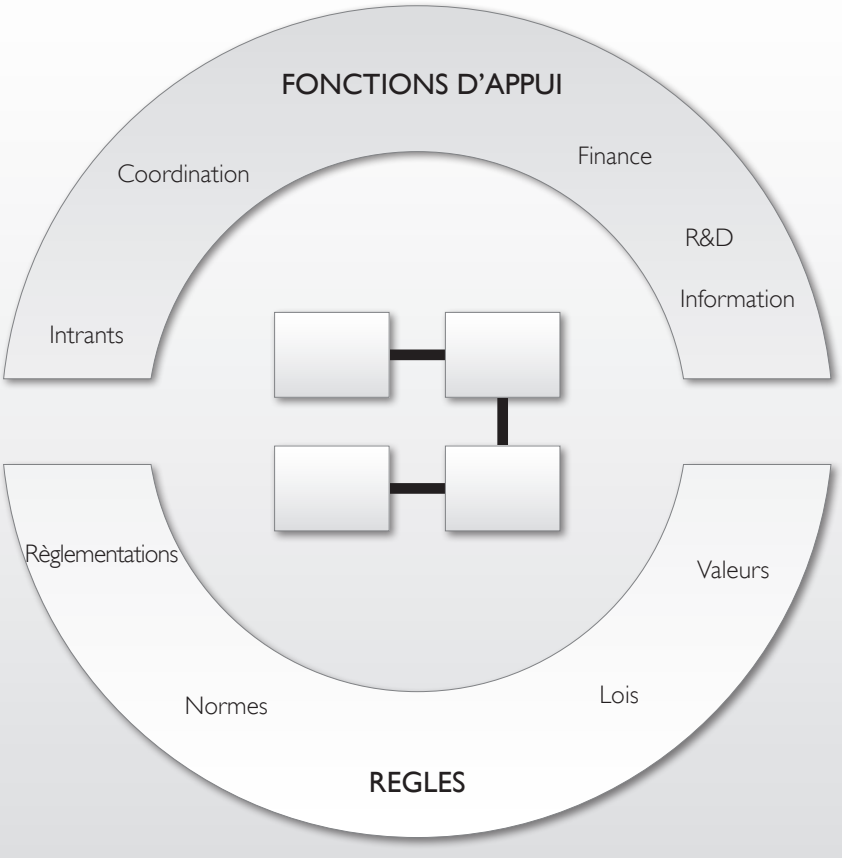
L'appliquer aux services cachés ou intégrés

L'outil peut être appliqué aux échanges à base monétaire ou aux transactions non monétaires. Dans les deux cas, les attentes générales, du point de vue de la demande (conscience du problème et volonté d'agir pour le résoudre) et de l'offre (qualité et capacité) sont les mêmes.

Replacer les transactions dans le système de marché global

Au-delà de l'analyse initiale des transactions, arriver à un niveau de compréhension des marchés suffisant pour qu'elle guide l'action demande à ce que soient évaluées les raisons sous-jacentes du

Figure 51
Transactions essentielles dans le système général de marché



Les causes sous-jacentes des transactions au niveau des fonctions essentielles du marché relèvent des fonctions d'appui et des règles

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

faible flux de transactions (Figure 51). Cela signifie de considérer les fonctions d'appui et les règles des marchés telles que:

- La qualité, la pertinence et la précision de l'information, qui modèle les connaissances du consommateur.
- Les services disponibles pour développer les capacités des fournisseurs.
- Les attitudes et les normes qui influencent les comportements du consommateur et du fournisseur.
- Le rôle joué par l'Etat dans la définition des incitations des fournisseurs.

Pour approfondir les connaissances

- Field M., Hitchins R. & Bear M., *Designing BDS interventions as if markets matter, Microenterprise Best Practice Project,* USAID, www.microfinancegateway.org, 2000

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

5.18 Evaluation rapide de marché

Définition et justification

Comment mieux comprendre les systèmes complexes de marché, dans un temps court, et avec des ressources limitées. L'Evaluation Rapide de Marché (ERM) est un terme générique qui se réfère à l'utilisation de méthodologies itératives et interactives. Elle peut être appliquée dans divers contextes:

- *Comme point d'entrée sur les marchés.* Un moyen pour les programmes de développement et d'aide humanitaire d'avoir une « première image » de marchés spécifiques. L'ERM peut aider un programme à prendre la décision de s'engager ou non sur un marché et de décider de l'orientation initiale. Pour cette raison, l'ERM est fréquemment utilisée dans des situations post-crises lorsqu'il est nécessaire d'agir vite.

- *Pour tester un produit et un investissement.* Les entreprises se servent de l'ERM comme étude de marché de base, avant de tester ou de lancer un nouveau produit - et des agences ont aidé des PME à développer des compétences pour mener cette évaluation. Dans d'autres cas, des facilitateurs ont utilisé l'ERM pour tester de nouveaux produits/idées qu'ils voulaient introduire dans un système de marché.

- *Comme stratégie d'intervention.* Utilisé comme outils participatifs dans des processus de DEL, pour permettre aux acteurs locaux d'évaluer leurs marchés et pour une planification conjointe des interventions (en créant donc un sentiment d'appropriation locale[30]). Ici, L'ERM est directement intégrée à l'intervention.

- *Comme outil de gestion.* Utilisé comme faisant partie d'un processus itératif permettant aux facilitateurs d'affiner leur compréhension de systèmes de marché complexes, sur une base continue, de manière à ajuster leurs interventions (le suivi). L'ERM est un moyen de tester des interventions pilotes et de documenter les stratégies de crowding-in, en fournissant une boucle de rétroaction des groupes cibles vers le facilitateur.

Mode d'emploi

L'application de l'ERM dépend du contexte dans lequel elle est utilisée. Néanmoins, en pratique, les processus d'ERM présentent un certain nombre de caractéristiques communes.

Processus

L'ERM passe par différentes étapes, de portée et de durée variables (par exemple, 2 à 3 jours dans une situation post-crise, à plusieurs semaines dans le cas d'approches participatives de DEL).

Les principales étapes sont généralement:

- *Etape 1:* Fixer le cadre et les objectifs. Cela exige une certaine sélection de marché pour définir les objectifs et les groupes cibles, et la stratégie d'ERM.
- *Etape 2:* Procéder à l'analyse. L'ERM est souvent divisée en canevas préliminaire, puis en enquête plus détaillée (ou participative) et en une analyse s'appuyant sur divers types de collecte d'information.
- *Etape 3:* De l'analyse à l'action. L'information résultant de l'ERM peut être utilisée à diverses finalités, tels qu'une décision stratégique, le lancement d'un nouveau produit ou le réajustement d'une intervention, etc.

Finalités

Les méthodes utilisées en ERM se répartissent sur une échelle allant de l'étude à base d'enquêtes, jusqu'à « l'évaluation par la pratique », chacune ayant des finalités différentes (Figure 52). L'usage plus ou moins intensif des approches participatives dépend du fait que l'ERM a une finalité de planification ou doit être considérée comme une intervention en elle-même.

Figure 52
Méthodes d'ERM: un éventail d'alternatives

[30] Tel que l'outil d'Évaluation participative des avantages compétitifs (PACA) de Mesopartner ou le *Guide* on ERM Helvetas (2002).

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

Outils et sources d'information pour l'ERM
L'ERM englobe une large gamme d'outils, de méthodologies d'évaluation ou de sources d'information (analyse de la chaîne de valeur, études socio-économiques, analyse des moyens d'existence, etc.) L'ERM se sert de ces outils et de ces sources dans un laps de temps défini et ne prétend donc pas à la rigueur scientifique, mais à permettre et à appuyer la prise rapide de décision et l'action. D'autres outils spécifiques peuvent s'avérer plus adaptés pour comprendre certains éléments particuliers du système de marché (les fonctions essentielles du marché, les fonctions d'appui et les règles), plutôt que le marché lui-même, dans sa globalité.

Principaux facteurs d'une utilisation réussie

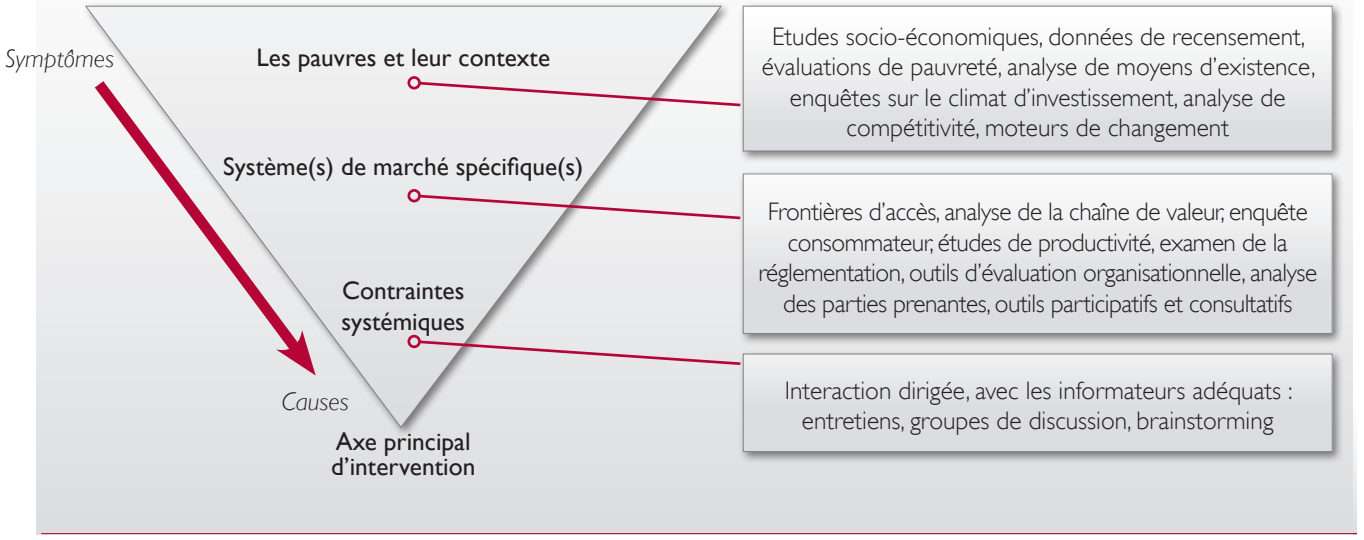
Pour utiliser l'ERM dans les programmes M4P, quatre facteurs sont à prendre en considération.

Considérer l'ERM comme un processus menant des symptômes aux causes systémiques
L'évaluation de marché doit être un processus itératif abordable - et non juste une grosse enquête formelle, unique - qui, quelle que soit sa forme, doit aider les programmes à comprendre les systèmes de marché sans se charger du fardeau de longues études en bonne et due forme. Le point à retenir ici est que l'ERM doit être faite de manière récurrente, tout au long de la vie du programme, de manière à approfondir l'analyse, identifier les contraintes systémiques, aussi bien que les rôles et les incitations des acteurs du marché et orienter les interventions.

Utiliser plusieurs outils pour un effet de triangulation
Un seul outil, une seule méthodologie d'évaluation ou source d'information sont rarement suffisants pour parvenir à une bonne compréhension du système de marché. L'ERM doit être replacée dans le cadre global du processus de diagnostic M4P (voir Figure 53), afin que les programmes aient une perception claire de l'information dont ils ont besoin, et des outils qu'ils devront utiliser pour l'obtenir. En pratique, la combinaison de plusieurs outils ou sources d'information, plutôt qu'un(e) seul(e), apporte généralement plus d'informations essentielles sur les dynamiques de marché. Le procédé est souvent désigné par le terme de « triangulation », méthode visant à observer un marché spécifique depuis plusieurs perspectives, afin d'obtenir une vue d'ensemble, en mettant à l'épreuve présupposés et hypothèses, ainsi que les distorsions naturelles de chaque outil et de chaque source d'information.

Utiliser plusieurs outils pour un effet de triangulation
Un seul outil, une seule méthodologie d'évaluation ou source d'information sont rarement suffisants pour parvenir à une bonne compréhension du système de marché. L'ERM doit être replacée dans le cadre global du processus de diagnostic M4P (voir Figure 53), afin que les programmes aient une perception claire de l'information dont ils ont besoin, et des outils qu'ils devront utiliser pour l'obtenir. En pratique, la combinaison de plusieurs outils ou sources d'information, plutôt qu'un(e) seul(e), apporte généralement plus d'informations essentielles sur les dynamiques de marché. Le procédé est souvent désigné par le terme de « triangulation », méthode visant à observer un marché spécifique depuis plusieurs perspectives, afin d'obtenir une vue d'ensemble, en mettant à l'épreuve présupposés et hypothèses, ainsi que les distorsions naturelles de chaque outil et de chaque source d'information.

Figure 53
ERM et processus de diagnostic M4P


Symptômes
Les pauvres et leur contexte
Système(s) de marché spécifique(s)
Contraintes systémiques
Causes
Axe principal d'intervention
Etudes socio-économiques, données de recensement, évaluations de pauvreté, analyse de moyens d'existence, enquêtes sur le climat d'investissement, analyse de compétitivité, moteurs de changement
Frontières d'accès, analyse de la chaîne de valeur, enquête consommateur, études de productivité, examen de la réglementation, outils d'évaluation organisationnelle, analyse des parties prenantes, outils participatifs et consultatifs
Interaction dirigée, avec les informateurs adéquats : entretiens, groupes de discussion, brainstorming

5. NOTES DE BONNES PRATIQUES

ERM pour la planification stratégique

L'évaluation de marché sert à guider l'action du facilitateur (c'est-à-dire que l'évaluation de marché ne répond à de seules exigences scientifiques). L'ERM doit aider les facilitateurs à prendre des décisions sur le choix du marché, à identifier les causes sous-jacentes de sous-performance, et à réduire les points d'entrée potentiels de l'intervention. Elle permet aussi aux programmes de développer une finesse d'analyse avec laquelle influencer les acteurs du marché. Les facilitateurs doivent donc être clairs dès le départ sur la manière dont ils vont utiliser l'ERM pour modeler les stratégies d'intervention et les actions.

Distance avec le marché

La «distance» d'une organisation avec un marché spécifique définit l'étendue des besoins d'évaluation et, en particulier, l'utilité de l'ERM. Les ERM conviennent mieux aux organisations qui sont proches des marchés, qui ont des boucles de rétroaction courtes et qui sont capables de répondre immédiatement aux évaluations informelles et régulières (par exemple, des facilitateurs). Les organisations plus «distantes» des marchés (par exemple, les bailleurs) auront de meilleurs résultats avec des évaluations de marché plus formelles, périodiques et à grande envergure, utilisées pour définir la stratégie à haut niveau ou évaluer l'impact, plutôt que pour diriger des interventions spécifiques.

Pour approfondir les connaissances

- Albu M. & Griffith A., *Mapping the market: a framework for rural enterprise development policy and practice,* Practical Action, Bourton-on-Dunsmore (Royaume Uni), 2005
- HELVETAS, *Clients first! A rapid market appraisal toolkit - theoretical background and experiences from various RMA events,* Experience and Learning in International Cooperation, Volume 3, Zurich (Suisse), 2002
- ILO, *Rapid market appraisal: a manual for entrepreneurs,* Small Enterprise Development Department (SEED), InFocus Programme, Genève (Suisse), 2000
- Nourse T. & al., *Market development in crisis affected environments: emerging lessons from achieving pro-poor economic reconstruction, The* SEEP Network Washington DC, 2007
- Palmade V., *Industry level analysis: the way to identify the binding constraints to economic growth,* in Policy Research Paper 355 I, Banque mondiale, Washington DC, 2005
- SEEP Network, *All paths lead to learning: common mistakes in BDS market assessment and how to avoid them,* Practitioner Learning Program in BDS Market Assessment-Technical Note No. 2, Washington DC, 2005
- SEEP Network, *Information to action: tips for using market information when piloting BDS market development interventions,* Practitioner Learning Program in BDS Market Assessment-Technical Note No. 5, Washington DC, 2005
- De Ruyter de Wildt M., Elliott D. & Hitchins R., *Comparative approaches to private sector development,* Section Emploi et Revenu, DDC, Berne (Suisse), 2006

Edition
Direction du Développement et de la Coopération (DDC)
Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE)
3003 Berne, Suisse

Département du Royaume Uni pour le Développement International DFID
Palace Street
Londres SW IE 5HE
Royaume Uni

Avis de non responsabilité
Les points de vue et opinions présentés dans ce document relèvent strictement des auteurs et n'impliquent pas nécessairement le DFID et la DDC.

Infographie
Thomas Cadolle, Switzerland

Distribution
Centre de Distribution DDC
Phone: ++41 31 322 44 12
Fax: ++41 31 324 13 48
Mail: info@deza.admin.ch

M4Pnetwork: orders@M4Pnetwork.org

Octobre 2008